

COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE  
DE L'ÉNERGIE  
ATOMIQUE

PARLEMENT EUROPÉEN

# DOCUMENTS DE SÉANCE

1968 - 1969

10 MARS 1969

DOCUMENT 224

COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE  
DU CHARBON  
ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ  
ÉCONOMIQUE  
EUROPÉENNE

## Rapport

fait au nom de la commission des finances et des budgets

sur la proposition de la Commission de la C.E.E.  
au Conseil (doc. 122/67-II) relative à un règlement  
concernant les impôts frappant la consommation  
de tabacs manufacturés autres que les taxes sur  
le chiffre d'affaires, et sur un projet de résolution  
concernant l'accise sur les tabacs manufacturés

Rapporteur : M. Artzinger

ÉDITION DE  
LANGUE FRANÇAISE

12 1768-1769-224

Par lettre en date du 25 juillet 1967, le président du Conseil a transmis au Parlement européen, pour consultation, « une proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil relative à un règlement concernant les impôts frappant la consommation de tabacs manufacturés autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, ainsi qu'un projet de résolution concernant l'accise sur les tabacs manufacturés ».

Cette proposition et ce projet de résolution ont été distribués comme document de séance 122/67-II et renvoyés, le 21 août 1967, à la commission des finances et des budgets, saisie au fond, et à la commission économique, saisie pour avis.

La commission des finances et des budgets a désigné M. Artzinger comme rapporteur lors de sa réunion du 6 novembre 1967.

La commission économique a adopté, le 30 janvier 1969, son avis rédigé par M. De Winter. Cet avis est joint en annexe I au présent rapport.

La commission des finances et des budgets a adopté à l'unanimité l'ensemble du présent rapport lors de sa réunion du 25 février 1969.

Étaient présents : MM. Spénale, président, Borocco, vice-président, Artzinger, rapporteur, Cointat, Corterier, De Winter (suppléant M. Westerterp), Mlle Flesch, MM. Gerlach, Leemans et Starke (suppléant M. Pianta).

## Sommaire

A — Proposition de résolution .....	3	C — Le problème qui se pose au Parlement européen et sa solution .....	23
B — Exposé des motifs .....	13	I — Le problème de fond .....	23
Introduction .....	13	II — Le problème concret .....	24
A — La situation actuelle des marchés nationaux des tabacs manufacturés et la proposition de la Commission .....	13	D — Conclusions .....	24
I — Le marché des cigarettes dans les États membres .....	13	Le système fiscal .....	24
II — Le manque d'intégration des marchés et ses origines .....	16	Autres tabacs manufacturés .....	26
III — La proposition de la Commission .....	17	Production des petites entreprises ..	27
B — Les problèmes soulevés par la proposition .....	18	Autres observations .....	28
I — Les problèmes juridiques .....	18	Annexe I : Avis de la commission économique..	29
II — Les problèmes économiques ....	20	Annexe II : Prix de vente au détail en appliquant une fourchette de 3 à 4,5 u.c. ....	34
III — Les problèmes fiscaux .....	22		

## A

La commission des finances et des budgets soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen, la proposition de résolution suivante :

### Proposition de résolution

**portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil relative à un règlement concernant les impôts frappant la consommation de tabacs manufacturés autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, et sur un projet de résolution concernant l'accise sur les tabacs manufacturés**

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil <sup>(1)</sup>,
- consulté par le Conseil (doc. 122/67-II),
- vu les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne et plus particulièrement ses articles 6, 37, 90, 99, 100 et 101,
- vu le rapport de la commission des finances et des budgets et l'avis de la commission économique (doc. 224/68),

1. Rappelle qu'à plusieurs reprises il s'est prononcé pour la suppression intégrale des frontières fiscales dans l'intérêt du marché commun, et plus particulièrement au paragraphe 7 de sa résolution du 8 mars 1966 <sup>(2)</sup> où il est dit :

« insiste une nouvelle fois sur la nécessité d'aboutir dans les plus brefs délais à la suppression des frontières fiscales ainsi qu'à la neutralité absolue des taxes quant à l'origine des biens et des services et invite la Commission à accélérer si possible l'élaboration des propositions requises à cet effet »

et réaffirme pleinement ce point de vue qui s'applique aussi à l'harmonisation des taxes à la consommation ;

2. Constate que la diversité des structures et des taux des impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés dans les six États membres de la Communauté est telle que les échanges en sont fortement entravés et que ce fait porte atteinte au fonctionnement du marché commun ;

3. Se félicite par conséquent de ce que la Commission ait présenté des propositions ayant pour objet de réaliser le marché commun des tabacs manufacturés ;

4. Estime cependant que l'harmonisation des impôts sur les tabacs doit être réalisée non pas par un règlement, mais par une directive, et ceci tant pour des raisons juridiques que politiques, et affirme que tant que le Parlement européen n'aura pas pleine compétence en matière de budget, on ne saurait renoncer à l'intervention des Parlements nationaux dans une question qui revêt une telle importance du point de vue de leurs pouvoirs budgétaires ;

<sup>(1)</sup> J.O. n° 198 du 17 août 1967, p. 18.

<sup>(2)</sup> J.O. n° 53 du 24 mars 1968, p. 752.

5. Estime avec la Commission que non seulement les structures, mais encore les taux d'imposition des tabacs doivent être harmonisés ;

6. Estime toutefois la proposition de la Commission impropre quant à son contenu, car

- a) le rendement fiscal de la plupart des États membres s'en trouverait réduit dans une mesure qui serait même dangereuse pour l'équilibre budgétaire de l'un d'eux ;
- b) l'industrie privée des cigarettes dans les pays sans monopole devrait faire face à de sérieuses difficultés, ce qui pourrait avoir des incidences sociales et économiques d'une grande ampleur ;

7. Est en conséquence d'avis que la proposition de la Commission doit être modifiée quant à son contenu, en s'inspirant des principes fondamentaux suivants :

- le système fiscal doit être neutre sur le plan de la concurrence ;
- le système fiscal doit favoriser l'interpénétration des marchés ;
- le système fiscal doit favoriser la perception optimale des recettes ;
- le système fiscal ne doit pas favoriser un écrasement de l'éventail des prix des tabacs manufacturés ;

8. Propose ce qui suit, en vue d'une *première phase* de l'harmonisation à mettre en œuvre au plus tôt :

- i) a) le système fiscal comporte un seuil inférieur et un seuil supérieur ;
- b) en dessous du seuil inférieur est applicable une taxe minima égale au montant résultant de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail d'une cigarette dont le prix de cession correspond au seuil inférieur retenu ;
- c) entre le seuil inférieur et le seuil supérieur est applicable le taux de l'impôt proportionnel ;
- d) au-dessus du seuil supérieur le taux de la dégression s'établit à 40 % de la partie du prix qui dépasse le seuil supérieur ;
- ii) les États membres déterminent les seuils comme suit :
  - un seuil inférieur entre 2,25 et 4,75 u.c.,
  - un seuil supérieur qui ne peut dépasser le seuil inférieur de moins de 0,5 u.c. et de plus de 2 u.c. ;

9. Considère qu'il y a lieu d'exonérer du droit d'accise les tabacs à priser et à mâcher et de modifier les niveaux à partir desquels une dégression doit intervenir pour les tabacs manufacturés autres que les cigarettes ;

10. Propose que des allègements fiscaux soient prévus pour les petites et moyennes entreprises ;

11. Est d'avis qu'il n'est pas opportun de garantir le revenu des planteurs de tabacs par le biais d'une harmonisation des impôts frappant les tabacs, ce revenu devant être prochainement garanti par une réglementation portant sur le tabac brut et relevant du domaine de l'agriculture ;

12. Fait observer que les pertes de recettes fiscales liées à la proposition de la Commission affectent très différemment les États membres, et souhaite que la Commission procède à l'harmonisation de plusieurs taxes à la consommation de façon à assurer pour l'ensemble des États membres un équilibre entre les moins-values et les plus-values des rentrées fiscales ;

13. Invite instamment la Commission à faire siennes les modifications suivantes, dans l'esprit de la présente résolution, et conformément à l'alinéa 2 de l'article 149 du traité instituant la C.E.E. ;

14. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

**Proposition de règlement** du Conseil concernant les impôts frappant la consommation des tabacs manufacturés autres que les taxes sur le chiffre d'affaires

**Proposition de directive** du Conseil concernant les impôts frappant la consommation des tabacs manufacturés autres que les taxes sur le chiffre d'affaires

LE CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE,

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment l'article 99,

inchangé

vu la proposition de la Commission,

inchangé

vu l'avis du Parlement européen,

inchangé

1. Considérant que l'objectif du traité est de créer une union économique comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur ;

1. inchangé

2. Considérant que, en ce qui concerne le secteur des tabacs manufacturés, la réalisation de ce but présuppose l'application au sein des États membres d'impôts frappant la consommation des produits de ce secteur ne faussant pas les conditions de concurrence et n'entravant pas leur libre circulation dans le marché commun ;

2. inchangé

3. Considérant que les impositions frappant actuellement la consommation des tabacs manufacturés ne répondent pas à ces exigences, car, d'une part, ces impositions ne sont pas neutres d'un point de vue concurrentiel et constituent souvent des obstacles sérieux à une interpénétration des marchés et, d'autre part, les disparités de charges qu'elles contiennent d'un État membre à l'autre rendent nécessaire, pour les échanges intracommunautaires de tabacs manufacturés, le maintien par chaque État membre de taxations à l'importation et de détaxations à l'exportation ;

3. inchangé

4. Considérant qu'il est donc dans l'intérêt du marché commun d'harmoniser les régimes d'impositions frappant la consommation des tabacs manufacturés, en vue d'éliminer, dans la mesure du possible, des régimes actuels les facteurs qui sont susceptibles de fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan intracommunautaire ;

4. Considérant qu'il est donc dans l'intérêt du marché commun d'harmoniser les régimes d'impositions frappant la consommation des tabacs manufacturés, en vue d'éliminer, **progressivement**, dans la mesure du possible, des régimes actuels les facteurs qui sont susceptibles de fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan intracommunautaire ;

5. Considérant que l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires fait l'objet des directives et que la présente proposition peut, dès lors, se limiter aux accises ;

5. inchangé

6. Considérant que l'harmonisation des structures de ces accises doit, en particulier, avoir pour effet que la compétitivité des différentes catégories

6. inchangé

de tabacs manufacturés appartenant à un même groupe soit aussi peu compromise que possible par les effets de l'imposition et que, par là-même, soit réalisée l'ouverture des marchés nationaux des États membres ;

7. Considérant qu'à la suite des études effectuées il est apparu que cet objectif peut être le mieux atteint par un système d'impôt perçu selon un taux proportionnel qui doit être le même pour toutes les catégories de tabacs manufacturés appartenant à un même groupe et qui est appliqué sur base du prix de vente au détail, droit de douane inclus ;

8. Considérant, toutefois, que, dans le cas des cigarettes, les objectifs précités ne peuvent être atteints que par un tarif assorti d'un montant minimum d'impôt à fixer par chaque État membre selon des critères communautaires, ainsi que d'une certaine dégressivité ; que le tarif d'accise pour chacun des autres groupes de tabacs manufacturés doit de même comporter une certaine dégressivité lorsque le taux dépasse un niveau déterminé ;

9. Considérant qu'il est indispensable, pour le bon fonctionnement de ce système d'accise, que les États membres, dans lesquels les tabacs manufacturés font l'objet d'un monopole, appliquent pour la formation des prix de vente des règles qui garantissent une neutralité du point de vue concurrentiel ;

10. Considérant qu'un tel système, ainsi que les impératifs de la libre concurrence impliquent un régime de prix librement formés pour tous les groupes de tabacs manufacturés,

7. inchangé

8. inchangé

8 bis. Considérant qu'il convient de procéder par étapes ;

8 ter. Considérant que, dans la première étape, le niveau des seuils pour le taux proportionnel et la dégressivité doit pouvoir être établi par les États membres à l'intérieur d'une fourchette fixée par la Communauté ;

9. inchangé

10. inchangé

11. Considérant qu'il appartient à la Commission de soumettre au Conseil des propositions pour les étapes ultérieures et que le Conseil est appelé à statuer sur ces propositions après consultation du Parlement européen,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

#### Article 1

1. L'accise à laquelle les États membres soumettent les tabacs manufacturés est perçue selon les critères établis dans les articles suivants.

1. inchangé

2. Il est incompatible avec *le présent règlement* de percevoir sur les tabacs manufacturés des impositions intérieures autres que l'accise visée au paragraphe 1 et la taxe sur le chiffre d'affaires.

3. Il est également incompatible avec *le présent règlement* de percevoir sur les tabacs bruts des impositions intérieures autres que la taxe sur le chiffre d'affaires.

#### Article 2

Pour autant que les tabacs manufacturés fassent l'objet d'un monopole national à caractère commercial, le régime de formation des prix de vente au détail doit être conforme aux prescriptions de l'article 1, paragraphe 4, du règlement du ..... concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés.

#### Article 3

1. Les fabricants déterminent librement les prix maxima de vente au détail de chacun de leurs produits.

2. Toutefois, aux seules fins de faciliter la perception de l'accise, les États membres peuvent fixer, par groupe de tabacs manufacturés, un barème des prix de vente au détail, à condition que chaque barème soit suffisamment étendu et diversifié pour correspondre réellement à la diversité des produits communautaires. Chaque barème est valable pour tous les produits appartenant au groupe de tabacs manufacturés qu'il concerne, sans distinction basée sur la qualité, la présentation, l'origine des produits ou des matières employées, l'ancienneté des entreprises ou sur tout autre critère.

#### Article 4

1. L'accise à laquelle les tabacs manufacturés nationaux et importés sont soumis dans chaque État membre est perçue selon un taux proportionnel et est calculée sur le prix maximum de vente au détail.

2. Le taux proportionnel de l'accise peut varier selon les groupes de produits, mais doit être le même pour tous les produits d'un même groupe.

Sont considérés comme groupe des tabacs manufacturés :

— les cigarettes,

2. Il est incompatible avec **la présente directive** de percevoir sur les tabacs manufacturés des impositions intérieures autres que l'accise visée au paragraphe 1 et la taxe sur le chiffre d'affaires

3. Il est également incompatible avec **la présente directive** de percevoir sur les tabacs bruts des impositions intérieures autres que la taxe sur le chiffre d'affaires.

#### Article 2

Pour autant que les tabacs manufacturés fassent l'objet d'un monopole national à caractère commercial, le régime de formation des prix de vente au détail doit être conforme aux prescriptions de l'article 1, paragraphe 4, de la **directive** du ..... concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés.

#### Article 3

1. inchangé

2. Toutefois, aux seules fins de faciliter la perception de l'accise, les États membres peuvent fixer, par groupe de tabacs manufacturés, un barème des prix **maxima** de vente au détail, à condition que chaque barème soit suffisamment étendu et diversifié pour correspondre réellement à la diversité des produits communautaires. Chaque barème est valable pour tous les produits appartenant au groupe de tabacs manufacturés qu'il concerne, sans distinction basée sur la qualité, la présentation, l'origine des produits ou des matières employées, l'ancienneté des entreprises ou sur tout autre critère.

#### Article 4

1. inchangé

2. Le taux proportionnel de l'accise peut varier selon les groupes de produits, mais doit être le même pour tous les produits d'un même groupe.

Sont considérés comme groupe des tabacs manufacturés :

— les cigarettes **et cigarillos d'un poids limité de 2,3 grammes et fabriqués sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur,**

- les cigares et cigarillos *pesant moins de 3 grammes par pièce*,
- les cigares et cigarillos *pesant 3 grammes ou plus par pièce*,
- le tabac à fumer à coupe fine,
- le tabac à fumer, autre qu'à coupe fine,
- le tabac à priser,
- le tabac à mâcher.

La Commission, pour autant que besoin, définit par voie de règlement les produits entrant dans chaque groupe des tabacs manufacturés.

3. Il faut entendre par prix maximum de vente au détail le prix maximum, déterminé par le fabricant, auquel les tabacs manufacturés peuvent être cédés au consommateur en vertu d'un contrat d'achat et de vente, compte tenu des impositions intérieures, des droits de douane et des frais d'emballage.

4. L'accise est acquittée au moyen de bandelettes. Chaque État membre est tenu de mettre, aux conditions qu'il détermine en vue d'éviter de la fraude, ces bandelettes à la disposition des fabricants des États membres.

- les cigares et **autres** cigarillos,

- le tabac à fumer à coupe fine (**jusqu'à 1,5 mm de largeur**),
- le tabac à fumer (autre qu'à coupe fine).

La Commission, pour autant que besoin, définit par voie de règlement les produits entrant dans chaque groupe des tabacs manufacturés.

3. inchangé

4. inchangé

#### Article 5

1. Chaque État membre peut exclure provisoirement les droits de douane de la base imposable définie à l'article 4.

2. Le Conseil, sur proposition de la Commission, détermine la date à partir de laquelle cette faculté prend fin.

#### Article 6

1. En ce qui concerne les cigarettes, l'accise est toutefois perçue selon les modalités particulières suivantes :

- a) *Pour les cigarettes dont le prix de cession ne dépasse pas 2,4 u.c. par 1.000 pièces (seuil inférieur), l'accise est égale au montant qui résulte de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail d'une cigarette dont le prix de cession par 1.000 pièces serait égal au montant du seuil inférieur fixé;*
- b) Pour les cigarettes dont le prix de cession par 1.000 pièces *est supérieur au seuil inférieur fixé sans dépasser 3,2 u.c. (seuil moyen)*, l'accise est égale au montant qui résulte de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail ;

#### Article 6

1. En ce qui concerne les cigarettes, l'accise est toutefois perçue selon les modalités particulières suivantes :

- a) Chaque État membre détermine
  - un seuil inférieur compris entre 2,25 et 4,75 u.c.,
  - un seuil supérieur dont l'écart avec le seuil inférieur ne peut être ni inférieur de 0,5 u.c. ni supérieur de 2 u.c.;
- b) Pour les cigarettes dont le prix de cession **ne dépasse pas** par 1.000 pièces **le seuil inférieur**, l'accise est égale au montant qui résulte de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail **d'une cigarette dont le prix de cession par 1.000 pièces serait égal au montant du seuil inférieur fixé;**



- c) Pour les cigarettes dont le prix de cession par 1.000 pièces est supérieur au seuil moyen fixé sans dépasser 3,6 u.c. (seuil supérieur), l'accise est égale au montant qui résulte de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail d'une cigarette dont le prix de cession par 1.000 pièces est égal au montant du seuil moyen fixé, majoré du montant qui résulte de l'application de la moitié du taux proportionnel à la partie du prix maximum de vente au détail qui dépasse le prix maximum de vente au détail d'une cigarette qui aurait comme prix de cession par 1.000 pièces le montant du seuil moyen fixé;
- d) Pour les cigarettes dont le prix de cession par 1.000 pièces est supérieur au montant du seuil supérieur fixé, l'accise est égale au montant de l'accise due pour une cigarette dont le prix de cession par 1.000 pièces est égal au montant du seuil supérieur fixé, majoré du montant qui résulte de l'application du tiers du taux proportionnel à la partie du prix maximum de vente au détail qui dépasse le prix maximum de vente au détail d'une cigarette qui aurait comme prix de cession par 1.000 pièces le montant du seuil supérieur fixé.

2. Par prix de cession, il faut entendre, pour l'application du présent article et de l'article 7, les prix sortie usine ou les prix d'importation, y compris les frais de stockage, les frais de distribution et les droits de douane, mais à l'exclusion de l'accise et de la taxe sur le chiffre d'affaires.

#### Article 7

*Pour permettre une mise en place des dispositions prévues à l'article 6, paragraphe 1, chaque État membre, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1968 et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1970, peut, toutefois, percevoir une accise minimum qui est égale à l'accise due, en vertu des dispositions de l'article 6, pour une cigarette dont le prix de cession est égal au prix de cession le plus bas pratiqué à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1967 par l'industrie nationale sur son territoire, l'écart éventuel entre ce prix et le seuil inférieur fixé à l'article 6, paragraphe 1, litt. a, étant, toutefois, réduit d'au moins un tiers. Si ce prix de cession est inférieur au seuil inférieur fixé à l'article 6, paragraphe 1, littéra a, il peut se substituer à ce dernier.*

*A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1970, chaque État membre retient comme cigarette déterminante pour l'application de l'accise minimum une cigarette dont le prix de cession est égal au seuil inférieur fixé à l'article 6, paragraphe 1, littéra a.*

#### Article 8

Pour autant que les taux proportionnels de l'accise applicables aux groupes de tabacs manufacturés autres que les cigarettes dépassent :

- c) Pour les cigarettes dont le prix de cession par 1.000 pièces est supérieur au seuil inférieur sans dépasser le seuil supérieur, l'accise est égale au montant qui résulte de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail ;
- d) Pour les cigarettes dont le prix de cession par 1.000 pièces est supérieur au seuil supérieur fixé, l'accise est égale au montant de l'accise due pour une cigarette dont le prix de cession par 1.000 pièces est égal au montant du prix de seuil supérieur fixé, majoré du montant qui résulte de l'application de 40 % du taux proportionnel à la partie du prix maximum de vente au détail qui dépasse le prix maximum de vente au détail d'une cigarette qui aurait comme prix de cession par 1.000 pièces le montant du prix de seuil supérieur fixé.

2. inchangé

#### Article 7

supprimé

#### Article 8

Pour autant que les taux proportionnels de l'accise applicables aux groupes de tabacs manufacturés autres que les cigarettes dépassent :

- 20 % pour les cigares et cigarillos pesant moins de 3 grammes par pièce,
- 20 % pour les cigares et cigarillos pesant 3 grammes par pièce ou plus,
- 40 % pour le tabac à fumer à coupe fine,
- 40 % pour le tabac à fumer, autre qu'à coupe fine,
- 30 % pour le tabac à priser,
- 30 % pour le tabac à mâcher,

ces taux doivent être assortis d'une dégression dont la mesure et les modalités sont déterminées par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, par voie de règlement portant effet au 1<sup>er</sup> janvier 1970 au plus tard.

- 25 % pour les cigares et cigarillos pesant moins de 3 grammes par pièce et dont la cape est placée mécaniquement, comme du papier à cigarettes,
- 18 % pour les autres cigares et cigarillos,
- 40 % pour le tabac à fumer à coupe fine,
- 25 % pour le tabac à fumer autre qu'à coupe fine,

ces taux doivent être assortis d'une dégression dont la mesure et les modalités sont déterminées par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, par voie de directive portant effet au 1<sup>er</sup> janvier 1970 au plus tard.

#### Article 8 bis

Les États membres peuvent accorder aux entreprises petites et moyennes les allègements fiscaux suivants :

- jusqu'à 40 % pour les cigares et autres cigarillos et le tabac à fumer,
- jusqu'à 31 % pour le tabac à coupe fine,
- jusqu'à 13 % pour les cigarettes et les cigarillos assimilés aux cigarettes d'un poids limite de 2,3 grammes, fabriqués sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur.

L'allègement fiscal ne peut être accordé lorsque le chiffre d'affaires calculé conformément à l'article 6, paragraphe 2, dépasse par trimestre :

- 1) pour les tabacs manufacturés de toute sorte, au total 1.600.000 u.c.  
ou
- 2) pour les cigarettes et cigarillos assimilés aux cigarettes d'un poids limite de 2,3 grammes, fabriqués sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur, au total 1.450.000 u.c.  
ou
- 3) pour les <sup>cigares</sup>~~cigarettes~~ et autres cigarillos, tabac à coupe fine ou tabac à fumer, au total 300.000 u.c.  
ou
- 4) pour les cigares et autres cigarillos 200.000 u.c.  
ou
- 5) pour le tabac à coupe fine 200.000 u.c.  
ou
- 6) pour le tabac à fumer 75.000 u.c.

### Article 9

Les États membres prennent toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives de façon que les dispositions du présent *règlement* puissent être effectivement appliquées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1968. Ils communiquent à la Commission, au plus tard un mois après leur adoption, les dispositions législatives, réglementaires et administratives prises en application du présent *règlement*.

### Article 10

Les États membres veillent à communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent ultérieurement dans le domaine régi par le présent *règlement*.

*Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.*

### Article 9

Les États membres prennent toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives de façon que les dispositions de la présente **directive** puissent être effectivement appliquées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1968. Ils communiquent à la Commission, au plus tard un mois après leur adoption, les dispositions législatives, réglementaires et administratives prises en application de la présente **directive**.

### Article 9 bis

Les présentes dispositions constituent la première étape de l'harmonisation des impôts frappant la consommation des tabacs manufacturés autres que les taxes sur le chiffre d'affaires.

Au plus tard dans un délai de ... ans, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, déterminera, au vu de la situation, les modalités selon lesquelles l'harmonisation sera poursuivie et parachevée de sorte à aboutir à la suppression effective des frontières fiscales à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975 au plus tard.

### Article 10

Les États membres veillent à communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent ultérieurement dans le domaine régi par la présente **directive**.

### Article 11

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Projet de résolution du Conseil concernant l'accise sur les tabacs manufacturés

LE CONSEIL,

constatant que la proposition d'un *règlement* du Conseil concernant l'harmonisation des impôts frappant la consommation des tabacs manufacturés, autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, ne vise que l'harmonisation des structures des accises sur ces produits et laisse subsister, dès lors, notamment des taux d'imposition différents d'un État membre à l'autre;

constatant que cette situation entraînera, dans les échanges intracommunautaires, le maintien des frontières fiscales et notamment des contrôles aux frontières pour assurer la perception de l'accise à l'importation et sa ristourne à l'exportation;

considérant cependant qu'il est souhaitable de créer également dans le domaine des tabacs manufacturés un marché unique présentant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur et qu'il s'impose, par conséquent, parallèlement à l'action à entreprendre dans le même but dans le domaine du tabac brut et dans celui des monopoles du tabac, de supprimer les frontières fiscales entre les États membres en ce qui concerne l'accise considérée;

constatant que la suppression des frontières fiscales dans le domaine de l'accise sur les tabacs manufacturés ne peut être efficace que si elle est accompagnée de la suppression parallèle des frontières fiscales en matière des taxes sur le chiffre d'affaires;

CONVIENT, EN VUE DE RÉALISER CET OBJECTIF, DE CE QUI SUIT :

- les modalités selon lesquelles ces frontières fiscales seront supprimées seront déterminées, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1970, sur proposition de la Commission, par le Conseil;
- la suppression des frontières fiscales sera effective à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975 au plus tard.

LE CONSEIL,

constatant que la proposition d'une **directive** du Conseil concernant l'harmonisation des impôts frappant la consommation des tabacs manufacturés, autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, ne vise que l'harmonisation des structures des accises sur ces produits et laisse subsister, dès lors, notamment des taux d'imposition différents d'un État membre à l'autre ;

inchangé

inchangé

inchangé

CONVIENT, EN VUE DE RÉALISER CET OBJECTIF, DE CE QUI SUIT :

inchangé

inchangé

## B

### EXPOSÉ DES MOTIFS

#### Introduction

1. La proposition à l'examen fait partie d'un ensemble de quatre projets qui, selon la Commission, doivent aboutir à l'établissement d'un marché commun du tabac et des tabacs manufacturés et qui, toujours selon la Commission, sont inséparables les uns des autres.

2. Le principe de l'harmonisation fiscale a été reconnu et réaffirmé par le Parlement européen dans de nombreuses résolutions. Il ne fait pas de doute que l'harmonisation des impôts frappant le tabac aurait pour effet de rendre superflue une partie des contrôles fiscaux effectués aux frontières intérieures de la Communauté et, par conséquent, de promouvoir notablement l'achèvement du marché commun, une fois l'union douanière réalisée.

3. Mais de graves problèmes se posent du fait que les taux fiscaux aussi bien que les systèmes d'imposition diffèrent totalement d'un État membre à l'autre. En outre, dans deux grands États membres, la production et la vente sont organisées sur une base monopolistique. Enfin, cette organisation monopolistique poursuit non seulement des buts fiscaux, mais vise aussi à la mise en valeur de la récolte nationale de tabacs bruts de sorte que l'écoulement des tabacs manufacturés à partir de ceux-ci s'en trouve fiscalement avantage.

4. Une autre difficulté est due au fait que l'accise sur les tabacs manufacturés revêt pour chacun des États membres une importance telle qu'aucun d'eux ne pourrait renoncer à une part quelque peu importante de ces revenus. En République fédérale, par exemple, sur un budget d'environ 80 milliards de DM, les recettes provenant des impôts sur le tabac s'élèvent à plus de 5 milliards de DM par an, soit à 1/16<sup>e</sup> de la somme globale. Même si, dans d'autres États, et notamment dans les États du Benelux, la part des accises sur le tabac dans l'ensemble du budget est moins importante et que, par conséquent, les pertes dues à une modification éventuelle du taux d'impôt y seraient moindres, elle n'y est cependant pas insignifiante.

5. Le principe de l'harmonisation fiscale se heurte donc à des difficultés pratiques.

6. La commission des finances et des budgets est ainsi amenée à confronter les difficultés liées à la solution proposée avec les avantages de l'harmonisation fiscale désirée. Le rapport a pour objet de fournir des éléments pouvant faciliter la décision à prendre.

#### A — La situation actuelle des marchés nationaux des tabacs manufacturés et la proposition de la Commission

##### I — *Le marché des cigarettes dans les États membres*

7. Dans tous les pays membres de la C.E.E., la recette des impôts sur le tabac provient en majeure partie des accises sur les cigarettes (plus de 90 %). De même, la production de cigarettes prime en valeur celle des autres tabacs manufacturés. C'est donc pour les cigarettes que le problème de l'harmonisation se pose de la manière la plus aiguë. L'harmonisation des impôts frappant les cigares, les cigarillos, le tabac à fumer, le tabac à mâcher et le tabac à priser ne revêt qu'une importance secondaire sur le plan fiscal et économique ; elle soulèvera donc moins de difficultés.

Pour des raisons de clarté, nous ne traiterons donc, dans les pages qui suivent, que du marché des cigarettes.

8. La constatation que l'impôt sur le tabac n'est pas un élément, parmi d'autres, du prix à la consommation, mais qu'il en est l'élément déterminant est d'une importance fondamentale. Vu la part — 60 % en moyenne — que l'accise représente dans le prix à la consommation qui, d'ailleurs, est inflexible, en ce sens qu'il échappe à l'action du marché, les autres éléments — coûts de fabrication, publicité, coûts de commercialisation, etc. — ont d'autant moins d'importance que, dans des limites données, elles ont une certaine élasticité. Il s'ensuit que la fabrication et la vente de cigarettes se sont adaptées au régime fiscal en vigueur et que les structures du marché se sont façonnées de manière à permettre à l'entreprise privée de maximiser ses gains en fonction du système d'accise auquel elle est soumise. Il s'ensuit encore qu'une sorte de symbiose s'est installée entre les fabri-

cants, les vendeurs et le fisc, symbiose qui, dans son application concrète, est approuvée par tous les intéressés et non pas seulement pas le fisc en tant que principal intéressé.

9. Les taux des impôts sur les cigarettes dans les différents États membres sont les suivants :

a) *Belgique et Luxembourg*

L'impôt s'élève à 59,3 % du prix de vente au détail. Environ 70 % des transactions portent sur la catégorie de cigarettes qui se vendent à 16,50 FB les 25, soit à 0,013 u.c. la pièce. L'impôt se monte à 0,078 u.c. par pièce.

b) *Pays-Bas*

L'impôt s'élève en moyenne à 62,13 % du prix de vente au détail. Le prix moyen de vente au détail est de 6,9 cents soit 0,019 u.c. par pièce ; l'impôt s'élève par pièce à 4,66 cents soit à 0,013 u.c.

c) *République fédérale d'Allemagne*

L'impôt s'élève en moyenne à 60 % du prix de vente au détail, le prix minimum étant fixé à 9 pfennigs soit à 0,0225 u.c. Le prix moyen est de 9,2 pfennigs, ou 0,023 u.c. ; l'impôt sur le tabac

s'élève en moyenne à 5,5 pfennigs par pièce, soit à 0,0138 u.c.

d) *France*

En France, pays à monopole, aucune taxe n'est perçue sur le tabac. Le droit prélevé par la régie au profit de l'État représente la différence entre le prix de vente au détail fixé par la régie, d'une part, et le prix de cession de l'usine augmenté des frais de commercialisation et de la taxe sur la valeur ajoutée, d'autre part. Le droit oscille entre 65,4 et 70 % du prix de vente au détail. Le prix moyen de vente au détail est de 7,8 centimes, soit de 0,0158 u.c. ; la taxe par pièce est en moyenne de 5,4 centimes ou de 0,0109 u.c.

e) *Italie*

En vertu de la loi italienne régissant l'accise sur le tabac, des tarifs indiquant les différentes composantes du prix de vente au détail (prix de cession, impôt sur le tabac, frais de distribution et marges bénéficiaires) sont publiés au *Journal officiel*. L'impôt sur le tabac représente entre 70 et 80 % du prix de vente au détail ; le prix moyen de vente au détail est de 11,5 lire ou de 0,0184 u.c. ; l'impôt sur le tabac s'élève en moyenne à 8 lire ou à 0,0128 u.c. Le monopole italien a subi, au cours de l'exercice 1965/66, une perte de plus de 1 milliard de lire.

Pays membres	Pourcentage de l'impôt par rapport au prix de vente au détail	Prix moyen de 100 cigarettes en u.c.	Montant de l'impôt par rapport au prix moyen pour 100 cigarettes en u.c.
Belgique/Luxembourg	59,3	1,32	0,78
Allemagne (R. F.)	60	2,30	1,38
France	65—70	1,58	1,09
Italie	70—80	1,84	1,28
Pays-Bas	62,13	1,88	1,29

10. L'examen des chiffres montre que dans les pays à régime non monopolistique, l'écart n'est pas très grand entre les pourcentages que représentent les charges fiscales par rapport au prix de vente au détail. En revanche, les prix moyens diffèrent à tel point que, par exemple en Allemagne, l'accise frappant les produits à la consommation est plus élevée que le prix moyen des cigarettes en Belgique et au Luxembourg.

Le prix moyen est de loin le plus élevé en république fédérale d'Allemagne. C'est, dans ce pays, que le principe de l'optimisation des recettes fiscales est le plus manifestement appliqué. Le législateur a tenu compte du fait que le fumeur est

disposé à payer des prix élevés pour des cigarettes de bonne qualité, tant qu'on ne lui en offre pas de meilleur marché. C'est pourquoi un prix minimum élevé (100 cigarettes pour 2,25 u.c.) a été fixé qui permet de stabiliser les prix à un haut niveau et d'obtenir un produit fiscal optimal de la vente de plus de 100 milliards de cigarettes (en 1966).

11. La recette optimale n'est pas seulement le résultat d'un pourcentage élevé de charges fiscales. Un deuxième facteur intervient, qui est la hauteur du prix moyen de vente servant de base au calcul de l'impôt. Ces deux facteurs conjugués garantissent un revenu fiscal élevé.

Appliqué isolément, un taux d'impôt proportionnellement élevé aboutit à un bas niveau des prix. Des impôts élevés transforment les petits écarts entre les prix de cession en grands écarts entre les prix à la consommation (effet multiplicateur). C'est ainsi qu'en appliquant aux cigarettes un taux de 60 %, augmenté de 10 % de taxe sur la valeur ajoutée, les écarts entre les prix à l'usine se trouvent, au moment de la vente au détail, multipliés par cinq. L'effet de multiplication entraîne donc des conditions de concurrence différentes selon qu'il s'agit de cigarettes ou d'autres biens de consommation dont la compétitivité sur le marché n'est pas ou n'est guère éoussée par des taxes à la consommation. A défaut d'établir le prix minimum à un niveau élevé, l'offre se concentre dans les catégories de prix les plus bas possible compte tenu de la fiscalité, si bien que, même imposé à un taux élevé, le bas niveau des prix ne conduit pas à un rendement optimal de l'impôt.

Pour des raisons sociales, dit-on, il faut réduire les prix. Nous ne nous prononcerons pas sur la question de savoir s'il est absolument indispensable de fixer le prix de marchandises qui, telles les cigarettes, ne sont pas d'une nécessité vitale, à la lumière de considérations de caractère social. Si, néanmoins, tel est l'objectif que l'on poursuit, il serait beaucoup plus judicieux de chercher à l'atteindre non pas par une taxe proportionnelle à taux surélevé et calculée sur un prix minimum réduit, mais au contraire par un tarif progressif, comme celui qui est appliqué à l'impôt sur le revenu. Cependant, contrairement à ce qui se passe pour ce dernier, ce tarif est susceptible d'être éludé dans ses échelons supérieurs, ce qui entraînerait une diminution de rentrées fiscales qu'aucun État membre ne serait disposé à accepter. Ainsi, le mobile fiscal demeure en fin de compte le facteur déterminant dans le choix du tarif proportionnel.

12. Aux Pays-Bas, il n'y a pas de prix minimum. Le niveau des prix y est manifestement plus bas qu'en Allemagne fédérale. Les Pays-Bas renoncent donc délibérément à une partie des recettes fiscales qui pourraient être produites par la vente de plus de 14 milliards de cigarettes. En Belgique, le prix des cigarettes est un des éléments entrant dans le calcul de l'indice qui sert de base à la politique des salaires ; c'est pourquoi le gouvernement doit s'y abstenir d'épuiser complètement les possibilités fiscales.

13. Dans les pays à monopole, le mobile fiscal cède le pas au souci de veiller à l'utilisation de la production domestique de tabac brut. La portée et l'ampleur de cette préoccupation ne sont pas les mêmes en France et en Italie alors que la solution est identique dans les deux cas : le monopole de production garantit un prix adéquat au cultivateur, le monopole de vente encourage le consommateur à acheter les produits manufacturés à base de tabacs nationaux. Le souci d'obtenir un rendement fiscal optimal passe au deuxième plan.

14. Si l'on se base sur le principe de l'optimisation des recettes fiscales pour établir une classification, on obtient une courbe croissante aux extrémités de laquelle se trouvent, d'un côté, les pays à monopole et, de l'autre, la République fédérale. En conséquence, lors d'une harmonisation des impôts, ce sont les intérêts de ces deux pôles qui pourraient être le plus fortement touchés.

15. Le marché des cigarettes diffère, lui aussi, d'un État membre à l'autre. Les monopoles ne connaissent pas de difficultés de vente. A l'autre extrémité de l'échelle on trouve de nouveau la République fédérale d'Allemagne où une publicité gigantesque est censée assurer le lancement d'une production hautement rationalisée. L'oligopole des entreprises privées ne peut, en raison du prix minimum élevé, se livrer à une concurrence des prix, et s'efforce donc de conserver ou d'agrandir sa part du marché par des marques de fabrique. En Allemagne, les trois marques « Ernte 23 », « HB » et « Peter Stuyvesant » parviennent à satisfaire 50,5 % de la demande globale de cigarettes. Les trois grandes fabriques, dont chacune détient une de ces marques, s'adjugent ensemble 86 % du marché. Elles offrent en tout 72 marques de cigarettes. Selon une étude faite en 1960, les dépenses de publicité, déduction faite de l'accise sur le tabac, représentaient de 6 à 12,4 % du chiffre d'affaires.

Créées à grand renfort de capitaux, ces grandes marques — quintessence du nom, du prix, de l'emballage et du goût — sont source de rentes différentielles d'une importance décisive pour la rentabilité des entreprises. Dans l'avoit total de l'entreprise elles représentent une valeur sans doute supérieure à celle des immobilisations.

16. Les systèmes de distribution diffèrent également selon les États membres. Le « tabaccaio » italien, le « débitant » français est plus distributeur que vendeur. Son rapport avec le monopole d'État relève manifestement du droit public ; c'est beaucoup plus que le simple rapport d'échange qui existe entre producteur et vendeur.

En Allemagne fédérale, le réseau des points de vente est beaucoup plus dense. Les cigarettes doivent se vendre partout. Ces points sont plus nombreux encore si l'on tient compte des 700.000 automates qui interviennent actuellement à concurrence de 50 % environ dans la vente globale. Cela correspond à un montant annuel de plus d'un milliard d'unités de compte. La vente par automate exige un emballage approprié et des prix en chiffre rond. Il serait techniquement possible d'équiper les automates d'un dispositif permettant de rendre la monnaie. Mais cela entraînerait des investissements importants et une surcharge considérable dans le fonctionnement des automates.

17. Cette analyse — très simplifiée du reste — des différentes situations, montre qu'au paragraphe 8 le terme « symbiose » est utilisé à bon escient. Non seulement dans les pays à monopole, mais dans

tous les États membres, la réglementation fiscale est à l'origine d'une situation économique particulière. Il est évident que l'enchevêtrement des structures fiscales et des structures économiques aura pour effet de rendre l'harmonisation plus difficile. C'est pourquoi on ne saurait évoquer les problèmes fiscaux soulevés par la proposition de la Commission sans en même temps aborder les problèmes économiques qu'elle pose.

## II — *Le manque d'intégration des marchés et ses origines*

18. Dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement, la Commission souligne que, abstraction faite des relations commerciales plus développées entre les pays du Benelux, les échanges intracommunautaires de tabacs manufacturés restent nettement inférieurs au niveau général des échanges entre les États membres <sup>(1)</sup>. Ce phénomène est particulièrement sensible en ce qui concerne les cigarettes, le commerce intracommunautaire de cet article n'atteignant même pas 3 % de la production en 1964. Depuis lors ce pourcentage n'a pas notablement progressé par rapport à la production globale.

19. La suppression des barrières douanières effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1968 ne modifiera pas sensiblement les données du problème. C'est le prix franco-frontière majoré des droits de douane (entre temps supprimés), qui sert d'assiette à l'impôt. Les droits d'entrée ayant été progressivement éliminés au cours des années, la suppression totale du petit pourcentage restant n'affecte guère le calcul des prix. La position concurrentielle des produits des autres pays de la Communauté ne s'est toujours pas fondamentalement modifiée par rapport à celle des cigarettes du pays de consommation.

20. Dans son exposé des motifs, la Commission invoque, pour expliquer cette situation, les goûts et les habitudes très différents des consommateurs des six pays. Tout aussi important est le fait que les grands fabricants de cigarettes possèdent des unités de production dans plusieurs États membres. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les pays à monopole d'État ont, eux aussi, commencé la fabrication sous licence de marques de cigarettes d'autres États membres.

21. Selon la Commission, la principale raison de ces échanges limités de tabacs manufacturés — et notamment de cigarettes — réside cependant dans l'écart entre les *dispositions législatives* des États membres ; il en résulte non seulement des différences entre les taux de l'accise mais aussi des divergences entre les structures des systèmes fiscaux applicables aux tabacs manufacturés <sup>(2)</sup>. Les régimes fiscaux en vigueur dans les pays du Benelux sont analogues ou très proches les uns des autres,

mais les taux de l'accise y varient ; et pourtant, les échanges de tabacs manufacturés y sont assurés.

La Commission cite l'exemple d'une cigarette de catégorie dite populaire, importée dans un État membre qui applique un système d'accise comportant un prix minimum très élevé. Elle affirme que cette catégorie de cigarettes y serait invendable à cause de ce système d'imposition dont le résultat est de n'établir qu'une faible différence entre le prix du produit importé et les cigarettes locales de prix plus élevé.

22. En effet, le système d'accise comportant une fiscalité minimum très élevée avantage les produits à prix élevé dans la même mesure qu'il défavorise les produits à prix peu élevé.

Mais la Commission va plus loin encore en affirmant que le système « de prix minimum et de fiscalité minimum » en vigueur en république fédérale d'Allemagne constitue une entrave « aux importations de cigarettes de qualité moindre provenant des États membres qui se sont spécialisés, à leur tour, dans la production de cette catégorie de cigarettes ».

23. La situation inverse se présente, c'est-à-dire la consommation de tabac noir ou à prix peu élevé est favorisée si l'accise appliquée par un État membre au prix de détail est perçue sous forme d'un impôt proportionnel ou d'une taxe analogue à taux très élevé.

A ce sujet, la Commission constate qu'à l'exception de la République fédérale, tous les États membres appliquent ce système qui oblige le producteur qui veut rester compétitif à comprimer son prix de cession au maximum, donc à utiliser des tabacs bon marché.

24. Toutefois, il convient de faire une distinction entre les États du Benelux, où le commerce des tabacs est libre, et les pays à monopole d'État comme la France et l'Italie.

Les États du Benelux n'épuisent pas la source de recettes que constituent les tabacs dans la mesure où le font les autres États membres. Dans le cadre de la structure oligopole du marché, la concurrence y est axée sur l'utilisation de tabacs bon marché et une diversification très poussée de l'offre. Il est évident que les cigarettes en provenance de la République fédérale, qui contiennent un pourcentage élevé de tabac à prix élevé, sont pratiquement invendables dans ces pays.

Le mobile fiscal et le souci d'écouler la récolte de tabac indigène vont de pair en France et en Italie, pays à monopole d'État. Toutefois, cette récolte se compose pour l'essentiel de tabacs à prix peu élevé ; aussi la vente de la production nationale doit-elle y être stimulée par l'État.

Selon les déclarations faites par les experts au cours des réunions des 20 et 21 juin 1968, divers

<sup>(1)</sup> Doc. 122/1967-68, p. 27.

<sup>(2)</sup> *Ib.* p. 29 et 30.



essais ont prouvé qu'il n'était pas possible, en raison des conditions atmosphériques, de produire en grande quantité du tabac d'une autre qualité en France. Il n'en va pas de même en Italie, où les conditions atmosphériques sont plus propices, mais l'opération exigerait un aménagement fondamental de la production dont le coût serait très élevé.

25. Compte tenu de cette situation, la Commission ne voit d'autres possibilités que celle de modifier, dans le contexte communautaire, les structures différentes des accises. A cet effet, des dispositions doivent être prévues qui garantissent que les modalités de la formation des prix de vente n'empêchent pas d'atteindre le but poursuivi, à savoir l'harmonisation des impôts frappant la consommation des tabacs.

### III — *La proposition de la Commission*

26. La Commission propose de réaliser l'harmonisation de l'impôt sur les tabacs en deux étapes :

- a) Il sera créé tout d'abord une *structure* harmonisée des accises assurant la neutralité de la concurrence ;
- b) Les mesures permettant d'éliminer les barrières fiscales seront prises à un stade ultérieur : ce sera l'harmonisation des *taux* de l'accise.

27. La procédure est la même que celle qui est prévue pour l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires : harmoniser d'abord les structures, ensuite les taux. Notons dès lors que la première étape n'est destinée qu'à préparer la situation définitive et qu'elle ne modifiera en rien les contrôles actuels aux frontières. Ceux-ci ne seront supprimés qu'à la date de l'abolition des barrières fiscales. Cette abolition doit faire l'objet d'une résolution du Conseil (Cf. doc. 122, p. 44), selon laquelle *la suppression des frontières fiscales sera effective à partir du 1er janvier 1975*.

28. En vue de l'harmonisation des structures des accises, la Commission présente une proposition de *règlement* fondée sur les principes suivants :

- a) L'impôt sera, en principe, proportionnel ; le taux doit être le même pour toutes les catégories de produits appartenant à un même groupe de tabacs manufacturés (par exemple, les cigarettes) ;
- b) Le taux de l'accise sur les cigarettes sera spécifique (fiscalité minimum, mais sans régime de prix minimum) jusqu'à un certain niveau du prix de vente au détail ;
- c) A partir d'un certain niveau du prix de vente au détail, le taux de l'accise sur les cigarettes devient dégressif (au lieu d'être proportionnel).

29. En ce qui concerne les mesures prévues sous b et c, le règlement prévoit la fixation de « seuils ». En effet, à défaut d'une fixation en commun de ceux-ci, le règlement serait dénué de sens et l'interpénétration envisagée des tabacs manufacturés ne pourrait commencer. Sur le plan économique et fiscal ces seuils constituent le noyau du règlement. Par contre, les pays membres conservent le droit, jusqu'à l'*harmonisation des taux de l'accise*, de fixer eux-mêmes le taux proportionnel de l'impôt.

30. L'article 6, paragraphe 1, a, de la proposition fixe le *seuil inférieur* à 2,4 u.c. par 1.000 pièces. Pour les cigarettes dont le prix de cession n'est pas supérieur à ce montant, l'accise « est égale au montant qui résulte de l'application du taux proportionnel de l'accise au prix maximum de vente au détail d'une cigarette dont le prix de cession par 1.000 pièces serait égal au montant du seuil inférieur fixé ».

31. Un exemple permet d'explicitier le sens de cette formule technique. Un pays membre fixe le taux de l'accise sur les cigarettes à 60 %. Un fabricant offre 1.000 cigarettes au prix de 2 unités de compte. L'impôt ne serait pas de 1,2 u.c., somme correspondant au taux de l'accise, mais de 1,44 u.c. soit 60 % de 2,4 u.c. On applique donc une fiscalité minimum, mais non un régime de prix minimum.

32. Pour les cigarettes dont le prix de cession par 1.000 pièces se situe entre 2,41 et 3,2 u.c. — *seuil moyen* — c'est le taux proportionnel de l'accise qui est appliqué.

*Exemple* : si le taux est de 60 %, l'accise sera de 1,8 u.c. pour un prix de cession de 3 u.c. par 1.000 pièces.

33. Au delà du seuil moyen, intervient la dégressivité fiscale. Au premier échelon, allant de 3,21 à 3,6 u.c. — *seuil supérieur* — le taux de l'accise applicable à la partie du prix dépassant le seuil moyen est réduit de moitié.

*Exemple* : le prix de cession est de 3,6 u.c. par 1.000 pièces ; le taux de l'impôt est de 60 %. Pour la partie du prix allant jusqu'à 3,2 u.c., l'accise sera de 1,92 u.c. au taux de 60 %. Pour la partie du prix comprise entre 3,21 et 3,6 u.c., le taux sera de 30 % et l'impôt de 0,12 u.c. L'impôt global sera donc de 2,04 u.c. (56,66 %) au lieu de 2,16 u.c. (60 %).

34. Pour les cigarettes dont le prix dépasse le seuil supérieur, il est prévu un deuxième seuil de dégressivité. Pour la partie du prix qui dépasse 3,6 u.c. le taux proportionnel de l'accise est réduit à 1/3.

*Exemple* : prix de cession 4 u.c. par 1.000 pièces ; taux de l'impôt 60 %. Pour la partie du prix allant jusqu'à 3,2 u.c. le taux sera de 60 %, soit 1,92 u.c. ; pour la partie du prix allant de 3,21 à 3,6 u.c., le taux

sera de 30 %, soit 0,12 u.c. ; pour la partie du prix allant de 3,61 à 4 u.c., le taux applicable est de 20 %, soit 0,08 u.c. Au total, l'accise sera de 2,12 u.c. (53 %) au lieu de 2,4 u.c. (60 %).

35. Les autres dispositions de la proposition — à l'exception des dispositions tarifaires décrites ci-dessus — n'ont pour notre propos, qu'une importance secondaire. Nous renonçons donc à les exposer ici.

## B — Les problèmes soulevés par la proposition

### I — Les problèmes juridiques

36. La Commission propose d'arrêter un règlement. En vertu de l'article 189 du traité de la C.E.E., le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

37. Comme base juridique, la Commission se fonde sur l'article 99. Or, l'instrument d'exécution de l'article 99 est, de l'avis de votre commission, la *directive* qui, en vertu de l'article 189, lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, mais laisse aux instances nationales le choix de la forme et des moyens.

38. Le commentaire bien connu de Wohlfart-Everling-Gläsner-Sprung dit notamment à propos de l'article 99 (p. 297, par. 2) :

« Du fait que l'harmonisation des impôts en cause affecte le pouvoir législatif des parlements des États membres, l'alinéa 2 (de l'article 99) prévoit comme procédure que le Conseil statue à l'unanimité sur les propositions de la Commission (article 149, alinéa 1). De par la nature même des choses, il ne peut s'agir ici que d'une directive. »

Selon toute apparence, la Commission avait, elle aussi, initialement opté pour la directive. En effet, il est question de « Richtlinienvorschlag » à la page 35 du document 122 (version allemande).

39. La Commission motive son attitude de la manière suivante (p. 31) :

« Il y a lieu d'observer qu'une action individuelle entreprise par la Commission à l'égard de chaque État membre en vue d'obtenir qu'il supprime les effets perturbateurs, sur le plan des échanges communautaires, de la structure de son système d'accise sur les tabacs manufacturés ne permettrait pas d'améliorer de façon approfondie la situation actuelle. Comme on aura pu le constater sur la base des exemples concrets qui précèdent, ce sont, en effet, les disparités entre les différentes structures des accises nationales qui constituent l'obstacle principal à l'établissement d'un véritable marché commun. »

Cette motivation ne semble pas très convaincante. On ne voit pas pourquoi les structures des législations nationales relatives aux impôts sur les tabacs manufacturés ne pourraient pas être alignées sur un modèle communautaire par l'envoi à chacun des États de directives appropriées, comme ce fut déjà le cas pour l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires.

40. La Commission estime encore que puisque l'article 99 ne prescrit pas la forme juridique des mesures d'harmonisation fiscale qui doivent être prises, les institutions communautaires ont le choix entre la forme de la directive et celle du règlement.

41. Dans son avis à la commission économique <sup>(1)</sup> la commission juridique estime que

« Semblable opinion ne saurait entièrement satisfaire. Les ouvrages de doctrine juridique concordent tous sur ce point: dans le cas où le traité ne définit pas avec précision le caractère des mesures à arrêter, les institutions communautaires ne sont pas absolument libres de choisir entre les différents actes juridiques prévus à l'article 189. C'est en effet du rapport existant entre la disposition en cause et d'autres dispositions, ou de la nature des choses que l'on doit déduire la forme de l'acte juridique que les institutions communautaires sont autorisées à mettre en œuvre <sup>(2)</sup>. Dans le cas particulier de l'harmonisation fiscale, plusieurs auteurs estiment — les arguments fournis à l'appui de cette thèse sont, il est vrai, inexistantes ou presque — qu'on ne peut arrêter aucun règlement sur la base de l'article 99 mais seulement des directives <sup>(3)</sup>. »

42. Votre commission des finances et des budgets croit utile de citer certains passages de l'avis de la commission juridique (cf. par. 15 fin, 16 et 19).

« De l'avis de la commission juridique, le renvoi de l'article 99 aux articles 100 et 101 peut uniquement signifier que l'article 99 ne constitue pas la base juridique exclusive sur laquelle doivent être fondées les mesures d'harmonisation fiscale et qu'il faut également prendre en considération, outre l'article 99, les articles 100 et 101 pour arrêter de telles mesures. L'exécutif a de toute évidence été de cet avis lorsqu'il a présenté ses propositions relatives à l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires. Ces propositions étaient en effet fondées tant sur l'article 99 que sur l'article 100. Il va de soi que

<sup>(1)</sup> Cf. Avis joint au rapport de la commission économique, par. 14 (PE 20.575/I et II/déf.).

<sup>(2)</sup> Ophüls : « Les règlements et les directives dans le traité de Rome » dans *Cahiers de droit européen*, 1966, n° 1, p. 12.

<sup>(3)</sup> Voir Wohlfarth : « Commentaire à propos du traité-C.E.E. », note 2 sur l'article 99 ; Quadri-Monacco-Trabucchi : « Commentaire à propos du traité-C.E.E. », note 3 sur l'article 145 ; Rabe : « Le droit de la Communauté économique européenne en matière de règlement » (« Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft »), p. 90.

l'exécutif n'a pu procéder de cette manière que parce que l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires a été réalisée par voie de directive ; pour des règlements, il n'aurait pas été possible de prendre comme base juridique l'article 100.

La conception selon laquelle les articles 100 et 101 doivent, en plus de l'article 99, être pris en considération comme base juridique pour l'harmonisation fiscale revêt une importance particulière dans la mesure où, conformément à l'article 101, le Conseil peut, le cas échéant, statuer à la majorité qualifiée. Il serait ainsi possible lorsque les conditions de l'article 101 sont réunies de passer outre à l'exigence de l'article 99, à savoir l'obligation pour le Conseil de statuer à l'unanimité.

Dans ces conditions, il semble que l'exécutif, en estimant qu'il est possible d'arrêter des règlements sur la base de l'article 99, n'ait pas suffisamment tenu compte de la corrélation étroite existant entre les dispositions de l'article 99 d'une part et des articles 100 et 101 d'autre part. En effet, si l'on admet qu'en vertu du traité, la base juridique sur laquelle doivent être fondées les mesures d'harmonisation fiscale peut être constituée tant par l'article 99 que par les articles 100 et 101, il y a également de fortes présomptions pour que l'on ne puisse choisir, pour arrêter des mesures conformément à l'article 99, un instrument juridique auquel on ne pourrait recourir en cas d'application des articles 100 et 101 du traité.

Il est pour le moins douteux dans ces conditions que l'article 99 autorise les institutions communautaires à arrêter des règlements.

L'argument de l'exécutif selon lequel toutes les dispositions dans le secteur du tabac doivent avoir le même caractère obligatoire n'emporte pas davantage la conviction de la commission juridique. La seule chose qu'il soit juste d'affirmer, c'est que toutes les propositions dans ce secteur doivent présenter un caractère obligatoire. Mais ce caractère obligatoire, les directives l'ont également. On ne voit pas les inconvénients qui résulteraient en pratique du fait d'arrêter par exemple l'organisation des marchés dans le secteur du tabac brut sous forme d'un règlement et la réglementation relative aux impôts sur les tabacs sous forme d'une directive. Si l'exécutif estimait qu'il vaudrait mieux, dans ce cas, adopter également la forme de la directive pour la réglementation relative aux monopoles, la commission juridique ne soulèverait pas d'objections ; l'article 235 autorise les institutions de la Communauté à arrêter aussi bien des règlements que des directives ».

43. A ces arguments de nature juridique s'ajoutent des arguments de nature politique. La proposition de règlement relative aux impôts frappant la consommation de tabacs manufacturés entame con-

sidérablement les pouvoirs budgétaires des États membres. Le Parlement européen n'a cessé de proclamer qu'il lui fallait un droit de regard déterminant lorsqu'il s'agissait de prendre une décision sur de tels problèmes.

44. Tant que ce ne sera pas le cas, on ne peut renoncer à faire intervenir les Parlements nationaux dans une décision ayant l'importance fiscale et budgétaire de la proposition en cause. C'est aux Parlements nationaux qu'incomberait la tâche de trouver les ressources nécessaires pour combler le manque de recettes fiscales auquel il faut s'attendre si la proposition de la Commission est acceptée.

45. C'est donc également pour des raisons politiques que la proposition relative aux impôts sur les tabacs doit revêtir la forme d'une directive.

46. Pour ce qui est de la jurisprudence, on se réfère au rapport existant entre les articles 95 à 99, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des législations fiscales, et en particulier à l'article 99, choisi comme base juridique dans la proposition de règlement, ainsi qu'à l'article 90 du traité de la C.E.E. (1). En vertu de l'article 90, paragraphe 2, les dispositions du traité ne sont applicables aux monopoles fiscaux que « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission qui leur a été impartie ». La mission particulière d'un monopole fiscal consiste à procurer des recettes à l'État. Cette protection octroyée aux monopoles fiscaux en vertu de l'article 90 du traité de la C.E.E. vaut, selon cette thèse, dans une mesure non moindre pour les recettes provenant d'impôts.

L'article 6, paragraphe 2, du traité de la C.E.E. impose aux institutions communautaires de ne pas compromettre la stabilité financière interne et externe des États membres. Il s'agit là d'une protection globale. Par contre, la protection prévue à l'article 90 est spécifique et il ne peut s'agir dans ce cas de la somme de toutes les recettes fiscales d'un pays. Aussi longtemps que les États membres garderont un reste de souveraineté fiscale, ils auront la possibilité de compenser les pertes de recettes dans un domaine par une augmentation des recettes dans un autre domaine, ce qui rendrait illusoire la protection des recettes prévue à l'article 90. Étant donné toutefois que l'article 90 protège les recettes d'un monopole fiscal, c'est-à-dire d'une source de recettes limitée, on peut en déduire que la protection porte également sur les recettes relevant d'une loi fiscale spécifique.

La portée de cette protection ne peut être définie que dans chaque cas particulier. Il ne peut certainement pas s'agir d'une garantie du montant total des recettes, car une telle mesure paralyserait toute politique. Mais à coup sûr il doit s'agir d'un

(1) Kaiser: « Les monopoles commerciaux d'État dans la dynamique du marché commun », *Europarecht* 1967, p. 12.

sacrifice acceptable, c'est-à-dire que la renonciation aux recettes et le gain qui résulte des réglementations communautaires doivent s'équilibrer. Il est tout aussi évident que tous les pays membres de la Communauté doivent consentir une part à peu près égale de sacrifices.

## II — Les problèmes économiques

### a) Les prix

47. Selon la proposition de la Commission, le prix de vente minimum à la consommation des cigarettes est calculé, dans les différents pays membres, sur la base de l'application du taux proportionnel national de l'accise au prix de vente au détail obtenu à partir d'un prix de cession sortie usine de 2,40 u.c. par 1.000 cigarettes. Ce prix de cession correspond à celui des cigarettes les moins chères de la Communauté ; ainsi, par exemple, le prix de cession de la cigarette populaire allemande est de 4,95 u.c. La proposition prend donc comme point de départ la cigarette populaire telle qu'elle est notamment mise sur le marché par les pays à monopoles qui utilisent pour sa fabrication des tabacs indigènes.

Cet avantage serait encore accentué si, lors de l'application de l'organisation du marché des tabacs bruts qui est envisagée, venaient à être accordées des aides communautaires au tabac produit dans la C.E.E. à concurrence de 90 % par les pays à monopole.

Dans sa réponse au questionnaire de M. De Winter, la fédération belgo-luxembourgeoise des industries du tabac ((Fédétab) a dit textuellement (PE 20.040 — p. 4) :

« Or, il est un fait qu'avec un minimum fiscal beaucoup trop bas, tel qu'il est fixé par la Commission, les cigarettes des pays à monopole, grâce aussi aux subsides communautaires qui seront octroyés lors de l'achat de tabacs en feuilles, pourront être vendues en Belgique à des prix défiant toute concurrence. »

Le prix de la cigarette populaire belgo-luxembourgeoise (qui représente 80 % du marché) est aujourd'hui de 16,50 francs belges pour les paquets de 25 cigarettes. Sur la base de la proposition de la Commission — même sans aides communautaires au tabac brut — les « Gauloises » pourraient être offertes à 11,55 francs belges par paquet de 25 cigarettes et les « Nazionali » à 10,80 francs belges, également par paquet de 25 cigarettes.

48. Les conséquences de cette proposition seraient particulièrement graves pour le marché allemand, en raison de la suppression du prix minimum actuel. L'avantage de prix résultant de la fixation d'un prix minimum peu élevé — avantage qui peut atteindre 0,2 u.c. pour le paquet de 20 cigarettes — se traduirait probablement par une large implanta-

tion des cigarettes peu chères sur le marché, malgré la différence de goût, de qualité et de présentation. (La brève période transitoire prévue à l'article 7, paragraphe 1 de la proposition de règlement pour l'introduction de l'accise minimum peut être négligée dans cette considération à plus long terme.)

Bien entendu, l'industrie allemande pourrait également mettre sur le marché des cigarettes à bas prix — ce dont elle est sans aucun doute capable — encore qu'en négligeant le niveau de qualité actuel.

Il s'ensuivrait inéluctablement une chute du niveau global des prix des cigarettes en république fédérale d'Allemagne, car en présence d'une différence de prix aussi marquée, il est difficile d'admettre que la Commission ait fait preuve de réalisme en estimant que 30 % seulement du marché allemand seraient accaparés par la cigarette à bas prix.

Afin de compenser la perte fiscale évaluée par elle à quelque 450 millions d'u.c., la Commission propose d'augmenter le taux de l'impôt actuellement appliqué en Allemagne, qui devrait alors atteindre 66,9 % (contre 60 % actuellement). Le prix de vente au détail de la cigarette populaire allemande passerait alors de 9 à 10,80 Pfennig. Simultanément, les « Gauloises » et les « Nazionali » pourraient être offertes, sur la base du prix de cession appliqué actuellement et sans aides communautaires en faveur du tabac brut, respectivement à 7,5 et 7 Pfennig. Le prix des paquets de 20 cigarettes serait alors de 2,20 DM pour les cigarettes populaires allemandes, de 1,50 DM pour les « Gauloises » et de 1,40 DM pour les « Nazionali ». Même dans les conditions actuelles — prix minimum élevé — la part des cigarettes de plus de 10 Pfennig sur le marché est très faible puisqu'elle n'atteint que 3,3 %. Cela sera d'autant plus le cas lorsqu'il y aura sur le marché des cigarettes de 7 Pfennig seulement.

Indépendamment de la place que les cigarettes allemandes et autres pourraient acquérir à l'avenir sur le marché allemand, les marques que l'industrie allemande a créées à grand renfort d'argent seraient anéanties.

49. A l'occasion de l'audition des experts, les 20 et 21 juin 1968, par les commissions intéressées, le représentant de la Fédétab s'est prononcé en faveur d'un prix de cession minimum, départ fabrique de 3,8 u.c. Les opinions des représentants des ministères des finances étaient très divergentes. Les prix de cession minima proposés étaient les suivants :

— par le représentant belge :	3 u.c.
— par le représentant italien :	2 à 2,1 u.c.
— par le représentant français :	2,4 u.c.
— par le représentant luxembourgeois :	3,5 u.c.
— par le représentant néerlandais :	2,4 u.c.
— par le représentant allemand :	4,75 u.c.

b) *Neutralité concurrentielle*

50. « Pour obtenir une structure tarifaire qui assure la neutralité de l'impôt du point de vue de la concurrence », la proposition de règlement de la Commission prévoit l'application de la fiscalité dégressive aux prix les plus élevés (cf. ci-dessus A. III.).

51. Il est évident que, par cette proposition, la Commission essaye de donner à la cigarette chère, donc en particulier à la cigarette allemande, de plus grandes chances sur le marché. L'industrie allemande est toutefois très sceptique à cet égard, car, pour les raisons exposées ci-dessus au paragraphe 48, elle tient pour exclu que le consommateur choisisse une cigarette chère lorsqu'il peut en acheter à meilleur compte.

52. En revanche, la Fédétab, par exemple, craint la concurrence des cigarettes allemandes. Dans sa réponse au questionnaire de M. De Winter — PE 20.040 — elle disait à ce propos (p. 4) :

« Les cigarettes populaires belges qui représentent actuellement environ 75 % du marché sont, dans de telles circonstances, condamnées à terme, d'autant plus que grâce à la dégressivité préconisée par la Commission (et donc les points de rupture ont été fixés à des niveaux beaucoup trop bas également), les cigarettes chères d'origine allemande, par exemple, pourront être vendues à des prix qui se rapprocheront très fort des cigarettes populaires belges : ces cigarettes chères, emballées généralement en paquets de 20, coûteraient, même par paquet, moins cher que les cigarettes populaires belges, emballées en paquets de 25. »

53. A l'occasion de l'audition d'experts, les 20 et 21 juin 1968, on a pu entendre les avis les plus divers sur la dégressivité du tarif et la détermination des seuils.

Le représentant de la Fédétab a estimé que la détermination de seuils n'était pas compatible avec le principe de la neutralité concurrentielle.

Le représentant de la « Stichting Tabakverwerkende Industrieën » (Pays-Bas) s'est rallié pour l'essentiel à cet avis. L'application de la proposition de la Commission bouleverserait gravement les structures du marché. Les seuils devraient être fixés de telle sorte qu'ils ne mettent pas sérieusement en péril les structures de marché existantes. Le représentant de la Fédération des industriels luxembourgeois a estimé qu'il fallait laisser aux différents pays le soin de fixer les seuils.

Le représentant du monopole français s'est prononcé en faveur d'une extension du système proportionnel.

54. Les représentants des ministères des finances des pays membres ont émis les avis suivants :

— Belgique : impôt proportionnel jusqu'à un prix de cession de 5,0 u.c., 1 point de rupture de l'impôt dégressif, dégressivité ne dépassant pas 25 % ;

— République fédérale d'Allemagne : impôt proportionnel jusqu'à 4,75 u.c., 1 point de rupture, dégressivité ne dépassant pas 20 % ;

— France : impôt proportionnel jusqu'à 5,4 u.c., 1 point de rupture, dégressivité oscillant entre 10 et 20 % ;

— Italie : impôt proportionnel jusqu'à 5,2 u.c., 1 point de rupture, dégressivité de l'ordre de 10 % ;

— Luxembourg : impôt proportionnel jusqu'à 5,4 u.c., 1 point de rupture, dégressivité de 20 % ;

— Pays-Bas : impôt proportionnel jusqu'à 5,2 u.c., 1 point de rupture, dégressivité de 10 %.

55. Aussi divergents que soient ces points de vue, l'unanimité s'est toutefois faite pour demander une réduction sensible de la dégressivité proposée par la Commission.

c) *Commerce*

56. Le secteur commercial craint, pour sa part, que la réduction des prix de vente au détail, à laquelle il faut s'attendre, n'entraîne également une réduction des marges bénéficiaires ; c'est là l'avis exprimé par l'association fédérale des grossistes allemands en tabac et des exploitants des distributeurs automatiques dans sa réponse au questionnaire de M. De Winter du 20 juin 1968. La pression exercée sur les prix à la production se répercuterait sur les marges bénéficiaires. Ceci entraînerait certainement la disparition d'un grand nombre d'entreprises moyennes. D'autre part, un grand nombre de points de vente au détail, en particulier d'automates, ne pourraient plus être exploités.

57. La proposition de règlement de la Commission se fonde sur des marges bénéficiaires égales, sans tenir compte des différences de prix de vente au détail. L'avis mentionné ci-dessus précise que, du fait de cette mesure, le secteur commercial perdrait tout intérêt à la vente de produits chers. Le supplément de frais découlant de la vente de produits plus chers, avec une marge bénéficiaire égale, ne se justifierait plus ; il en irait de même des marques moins courantes. Le secteur commercial serait obligé de se limiter à la vente des marques les plus courantes.

58. Conformément à l'article 3 de la proposition de la Commission, les fabricants déterminent librement les prix *maxima* de vente au détail de chacun de leurs produits.

59. Les secteurs tant industriels que commerciaux de tous les pays membres se sont unanimement élevés contre cette mesure. Citons textuellement la déclai-

ration de la Fédétab dans sa réponse au questionnaire de la commission des finances et des budgets — PE 20.040 — pages 11 et 12 :

« Toutefois, le fait que les prix de détail, fixés par les fabricants et indiqués sur les bandelettes fiscales, étaient des prix maxima qui ne pouvaient, de par la loi, être dépassés lors de la vente au consommateur, et non pas des prix imposés, permettant aux revendeurs de vendre *en-dessous* du prix indiqué sur la bandelette fiscale, a été cause de graves difficultés (en Belgique).

Pour éviter une trop forte concentration dans quelques gros points de vente et pour garantir la multiplicité des petits points de vente, indispensables à la bonne distribution au profit du consommateur, l'industrie et la quasi-totalité du commerce belge réclament l'instauration en Belgique du régime du prix imposé existant en matière de tabac dans les autres pays partenaires. Il est regrettable que la Commission n'ait retenu ici que le seul système belge — fort critiquable — du régime des prix maxima. Il est dès lors préconisé de remplacer la notion de prix maxima par prix imposés. »

60. La Commission des Communautés européennes, dans une note écrite adressée à la Commission des finances et des budgets, a précisé ce qui suit :

« D'aucuns ont cru comprendre que le paragraphe 1 de l'article 3 avait, entre autres, pour objet d'interdire aux États membres la pratique des prix imposés pour les tabacs manufacturés, de façon telle que les détaillants auraient la possibilité de vendre à des prix moins élevés que ceux fixés par les fabricants et qui figurent sur les bandelettes fiscales. Tel n'est absolument pas le but de ce paragraphe. En effet, la proposition de la Commission arrête des dispositions à des seules fins fiscales ; il est, dès lors, indispensable de fixer des critères pour la détermination de la base imposable qui est constituée, en l'occurrence, par le prix de vente au détail librement choisi par le fabricant. Par contre, la proposition de la Commission n'a nullement pour objet d'intervenir dans les législations des États membres régissant d'autres domaines que la fiscalité. Or, si à l'heure actuelle cinq États membres appliquent un système de prix imposés pour les tabacs manufacturés, la Belgique accorde aux détaillants le droit de vendre à des prix moins élevés que ceux indiqués sur les bandelettes. Pour donner à la Belgique la possibilité de conserver son système actuel, ainsi que pour réserver aux autres États membres la faculté de modifier les leurs, la proposition de règlement parle de prix *maxima* de vente au détail. Bref, ce terme a été choisi non pas pour imposer aux États membres une règle sur le plan de la fixation des prix, mais, au contraire, pour leur laisser la liberté dans ce domaine qui

se situe en dehors de la fiscalité, et qui ne peut donc pas être touché par un règlement fiscal ».

61. Enfin, la baisse du niveau des prix dans les pays qui ne connaissent pas les monopoles aurait également des *conséquences sur la politique économique extérieure*. La concurrence obligerait les industries de ces pays à importer désormais des tabacs de qualité inférieure. Cette mesure entraînerait un déplacement des importations et surtout une régression des importations de tabac en provenance des États-Unis. Les exportations de tabac étant d'un intérêt capital pour les États-Unis, on peut s'attendre à des mesures de rétorsion.

### III — Les problèmes fiscaux

62. Selon une estimation établie par la Commission, les recettes des États membres provenant des accises sur les tabacs, calculées sur la base des recettes de 1967, diminueront dans la proportion suivante :

Belgique - Luxembourg	4,6 millions d'u.c.
République fédérale d'Allemagne	462 millions d'u.c.
France	0 millions d'u.c.
Italie	31 millions d'u.c.
Pays-Bas	24 millions d'u.c.
Total	521,6 millions d'u.c.

63. La république fédérale d'Allemagne subirait donc la perte la plus grave avec un montant de 462 millions u.c., ce qui représente plus de trois fois la valeur de la récolte de tabac brut de la Communauté qui, d'après les indications de la Commission, est de 140 millions u.c. Les pertes fiscales globales atteindraient plus de 3,7 fois la valeur de la récolte de tabac brut.

64. Dans son estimation de la perte fiscale subie par la république fédérale d'Allemagne, la Commission suppose que 30 % environ de la consommation allemande porterait sur des cigarettes bon marché et que les pertes fiscales qui en découleraient pourraient être compensées par une augmentation du taux de l'impôt proportionnel sur la cigarette de consommation courante actuelle, dont le coût passerait de 9 1/11 de pfennig à un peu plus de 10 pfennig. Ainsi que nous l'avons déjà exposé à plusieurs reprises dans ce rapport ce point de vue est trop optimiste. L'expérience enseigne que le niveau des prix ne sera que légèrement supérieur à celui de la cigarette la moins chère. On ne peut songer sérieusement à une compensation des pertes fiscales. Au contraire : les pertes de recettes seraient probablement bien plus élevées qu'il ne ressort de l'estimation de la Commission.

65. Votre commission a posé à l'exécutif la question suivante :

« La Commission exécutive ne juge-t-elle pas nécessaire de proposer des mesures pour compenser, sur le plan communautaire, les pertes de recettes budgétaires que l'harmonisation des droits d'accise sur les tabacs manufacturés risque d'entraîner dans certains États membres ? »

Dans sa réponse du 22 mai 1968 (SEC (68) 1799), la Commission attire tout d'abord l'attention sur la possibilité d'un relèvement des taux actuels de l'accise sur les tabacs (voir à ce propos le paragraphe 48 ci-dessus). Elle poursuit ensuite textuellement :

« Par ailleurs, les États membres ont également la possibilité de se créer des compensations en modifiant les taux d'autres impôts. Les États membres disposant donc de moyens propres pour lutter contre les pertes de recettes fiscales que l'harmonisation des structures des droits d'accise risque d'entraîner, la Commission estime qu'à l'heure actuelle il n'y a pas lieu de proposer des mesures de compensation communautaires. »

66. La question de la commission à l'exécutif est née d'une proposition faite dans le « Rapport du comité fiscal et financier » (Rapport Neumark) de 1962. Dans ce rapport, on peut lire textuellement, à la page 50 :

« Dans la mesure où les différences que l'on note dans l'importance relative des accises spéciales sont dues à des disparités en matière de taux d'impôt, on ne pourrait exiger de ces pays, qui, pour des raisons d'ordre structurel en particulier, s'appuient dans une assez large mesure sur ce que l'on appelle les impôts indirects, une réduction des taux d'impôt dans le cadre d'une harmonisation que si on leur accordait des indemnités, et cela dans le cadre de la péréquation financière supranationale, durant une période transitoire assez longue, au cours de laquelle les progrès de l'intégration économique permettront de réduire peu à peu par paliers les disparités qui existent encore actuellement en ce qui concerne la puissance économique et fiscale des États membres. »

67. L'idée d'une péréquation financière, qui serait aussi un nouveau pas vers une Communauté plus étroitement liée était sans doute du domaine du possible du fait des pertes fiscales très inégales entraînées par la proposition de la Commission.

Étant donné la réponse de la Commission, selon laquelle il n'y aurait pas lieu, *actuellement*, de proposer des mesures de compensation, on peut se demander pourquoi la Commission n'a pas mieux équilibré sa proposition, afin de tenir compte plus équitablement des intérêts de tous les pays membres.

68. Il faut retenir que les pertes fiscales mentionnées résulteraient uniquement d'une harmonisation des *structures*. Toutefois, le but de la suppression des frontières fiscales en matière de tabac ne sera atteint que par une harmonisation des *taux de l'impôt*.

Personne ne peut prévoir aujourd'hui quel sera le résultat de cette harmonisation sur le plan fiscal.

Il est évident toutefois qu'une harmonisation des taux de l'impôt s'impose. A l'occasion de la réunion des commissions, le 20 juin 1968, le représentant de la Fédétab a déclaré que les gouvernements nationaux devraient rester compétents en matière de fixation des taux d'accise. Ce serait méconnaître l'esprit de l'harmonisation des structures qui n'a de sens qu'en tant que premier pas.

## C — Le problème qui se pose au Parlement européen et sa solution

### I — Le problème de fond

69. Dans le « Rapport du Comité fiscal et financier » déjà cité, sont soulignées les difficultés auxquelles se heurte le démantèlement des frontières fiscales dans le cas de certaines accises particulières. C'est ainsi qu'il est dit à la page 31 du texte français :

« En ce qui concerne le tabac et la bière, notamment, il convient de faire observer qu'il ne serait guère possible de réduire sensiblement, dans un avenir prévisible, les disparités existant actuellement entre les pays de la Communauté sur le plan des charges et des recettes fiscales. Cela est notamment impossible parce que les charges fiscales qui pèsent précisément sur ces produits jouent un rôle important dans l'alimentation des budgets ».

Pages 50 et 51 du texte français du rapport, il est dit en guise de conclusion :

« Les problèmes et les difficultés auxquelles on a fait allusion ci-dessus ont amené le comité fiscal et financier à renoncer à l'idée de présenter une recommandation prévoyant, en ce qui concerne les impôts de consommation, l'application dans un délai rapproché du principe du pays d'origine et, partant, la suppression complète des frontières fiscales ».

70. Le Parlement européen, par contre, a demandé maintes fois la suppression rapide des frontières fiscales. Pour ne pas multiplier les citations, il suffit de rappeler le rapport de M. Seuffert sur une deuxième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (doc. 1/1966-1967). Dans la résolution adoptée par le Parlement européen à la suite de ce rapport, il est dit :

« Le Parlement européen,

...

7. insiste une nouvelle fois sur la nécessité d'aboutir dans les plus brefs délais à la suppression des frontières fiscales ainsi qu'à la neutralité absolue des taxes quant à l'origine

des biens et des services et invite la Commission à accélérer si possible l'élaboration des propositions requises à cet effet » ; (J.O. n° 53/1966 p. 752).

71. Il n'y a aucune raison de s'écarter de cette position. Le marché commun est et demeure l'objectif auquel tend le Parlement européen. C'est pourquoi il convient d'approuver l'initiative de la Commission qui, par son document 122/II, vise à supprimer les frontières fiscales en ce qui concerne les tabacs, et de s'en féliciter.

72. Cette position de principe ne dispense cependant pas le Parlement de vérifier, dans ce cas particulier, si les moyens sont adaptés à l'objectif à atteindre et si les sacrifices demandés sont acceptables. Il convient donc d'étudier le problème de façon concrète dans les pages qui suivent.

## II — Le problème concret

73. Toute décision politique est conditionnée par le jeu de deux facteurs : l'objectif à atteindre et les moyens mis en œuvre. Il faut donc se demander si les effets de la décision envisagée sont adaptés au résultat escompté.

L'harmonisation des structures envisagées se traduirait par un *double résultat* :

- la suppression des frontières fiscales en ce qui concerne les tabacs serait facilitée ;
- un accroissement des échanges sur le marché des tabacs entre pays membres deviendrait possible.

Encore que la question de savoir si les échanges de tabacs s'accroîtraient réellement reste ouverte, il est certain que les fabricants de cigarettes des pays sans monopole n'abandonneraient pas sans combattre leurs marchés aux monopoles.

Ces progrès — pour une part hypothétiques — dans la voie du marché commun auraient certainement des incidences *négatives* :

- les recettes fiscales de tous les pays membres, à l'exception de la France, diminueraient ; en république fédérale d'Allemagne, cette diminution serait d'un ordre de grandeur dangereux pour l'équilibre budgétaire ;
- la production de cigarettes dans les pays sans monopole connaîtrait de sérieuses difficultés — les producteurs allemands perdraient notamment le bénéfice de leurs marques commerciales — ce qui pourrait avoir des conséquences sociales et économiques très importantes, sans vouloir même parler de la diminution des recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui en résulterait ;
- le choix de la forme juridique, c'est-à-dire du règlement au lieu de la directive, représenterait

une ingérence profonde dans la souveraineté budgétaire des parlements nationaux et affaiblirait leur désir d'arriver à d'autres solutions européennes.

A bien considérer les choses, il ne fait aucun doute que, vu sa forme et son contenu, le Parlement ne saurait recommander l'adoption de la proposition telle qu'elle a été présentée par la Commission des Communautés européennes.

74. Un tel résultat — d'une part, l'acceptation de principe de l'harmonisation des impôts sur les tabacs et, d'autre part, le rejet de la proposition concrète de la Commission — ne peut satisfaire le Parlement qui, jusqu'à présent, a toujours fait preuve de beaucoup de compréhension à l'égard des propositions de la Commission et qui veut, à l'avenir, conserver la même attitude eu égard au but à atteindre. C'est pourquoi, la commission présente ci-après quelques suggestions et propositions d'amendement.

## D — Conclusions

### *Le système fiscal*

75. Dans son avis, joint au présent rapport (PE 20.316/déf., paragraphe 8), la commission économique émet de nombreuses critiques à l'égard du système proposé par la Commission des Communautés.

Elle considère notamment que ce système n'est pas neutre à l'égard de tous les produits, pas plus qu'il n'assure un équilibre entre les intérêts des producteurs et les intérêts des importateurs de la Communauté.

76. La commission des finances et des budgets a plus particulièrement insisté sur ce point de vue. Elle a mis en doute qu'il soit possible d'arriver à une harmonisation définitive sur la base d'une imposition proportionnelle, ce pourquoi il faudrait le cas échéant élaborer un système particulier — et non pas spécifique. La commission n'était pas en mesure de proposer un tel système dans tous ses détails. Elle a toutefois, au paragraphe 7 de la proposition de résolution, énuméré les quatre principes que, selon la proposition de la commission économique à laquelle elle se rallie, il faut respecter dans un tel système. Ce n'est que sur cette base, qui reste à créer, qu'une harmonisation définitive sera possible.

Ces principes sont les suivants :

1. Le système fiscal doit être neutre sur le plan de la concurrence.

Cette exigence est remplie lorsque les différences entre les prix cession usine et les prix vente au détail des produits apparaissent nettement, comme c'est le cas pour l'impôt général à la consommation. Par contre un impôt proportionnel



élevé conduit à des distorsions grotesques (effet multiplicateur) qui excluent pratiquement la concurrence dans le domaine des prix.

2. Le système fiscal doit favoriser l'interpénétration des marchés.

Cette exigence résulte de l'objectif envisagé de l'harmonisation fiscale. Tout en préservant autant que possible les caractéristiques des marchés nationaux, ce système doit non seulement rendre possible une interpénétration, mais encore la favoriser.

3. Le système fiscal doit favoriser la perception optimale des recettes.

Le tabac est une source d'impôt importante dans tous les États membres. Le système doit donc, jusqu'au moment où seront également harmonisés les taux de l'impôt, laisser la possibilité au fisc national d'établir les recettes selon leur propre nécessité.

4. Le système fiscal ne doit pas favoriser un écrasement de l'éventail des prix des tabacs manufacturés.

L'objectif doit être de présenter sur le marché commun tout l'éventail des produits fabriqués dans tous les États membres. Il est nécessaire pour cela que d'une part les cigarettes bon marché ne soient pas pratiquement exclues de la concurrence du fait d'un prix minimum élevé et que d'autre part les cigarettes chères n'aient pratiquement aucune chance sur le marché du fait d'un taux d'accise proportionnel élevé.

77. La commission économique a en outre dans son avis considéré que le régime fiscal à appliquer doit respecter l'équilibre entre les intérêts des planteurs et ceux du commerce extérieur.

La commission des finances et des budgets considère qu'il est suffisamment tenu compte de ce point de vue par le principe de la neutralité concurrentielle dont elle réclame l'application dans le système définitif.

78. L'unanimité s'est faite à la commission en ce qui concerne les principes sur lesquels doit reposer l'harmonisation fiscale.

Par contre, les avis étaient partagés quant à la procédure à suivre par l'exécutif jusqu'à la présentation d'une nouvelle proposition. À ce propos, deux tendances se sont fait jour :

79. La première tendance s'est ralliée en gros aux conclusions émises par la commission économique dans son avis qui dit :

« La commission économique regrette de ne pouvoir se rallier à la proposition de l'exécutif, à moins que cette proposition ne soit profondément remaniée. La proposition remaniée

devrait être à nouveau soumise au Parlement européen afin de lui permettre de prendre position. Tant que cet avis à émettre sur la base de propositions remaniées n'aura pas été formulé, la procédure de consultation ou sa conclusion doivent être suspendues.

La proposition remaniée pourrait comporter deux phases dont la première — en tant que phase transitoire — permettrait une plus grande souplesse. À cet égard, les éléments suivants pourraient être pris en considération :

- a) Si le règlement relatif à la création d'une organisation commune de marché pour les tabacs bruts ne devait pas entrer en vigueur, la réglementation relative à la culture du tabac brut devrait, dans une première phase, demeurer du ressort du pays producteur, auquel cas il y aurait lieu d'envisager l'intervention de paiements compensatoires.

La réorganisation de la culture du tabac devrait être effectuée suivant l'intérêt des consommateurs de tous les pays de la Communauté. Le but des règlements communautaires ne saurait être d'harmoniser le goût des consommateurs.

- b) Le système d'impôts à la consommation resterait temporairement inchangé. En république fédérale d'Allemagne, une nouvelle catégorie de prix, plus basse, serait introduite au bénéfice des cigarettes contenant au moins 50 % de tabac communautaire. La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas devraient adopter un règlement approprié, pour autant que cet effet n'est pas encore atteint.

De telles mesures permettraient aux industries nationales de mieux s'adapter à l'évolution future.

- c) Les monopoles commerciaux introduiraient les facilités prévues par le projet de règlement sur les monopoles, compte tenu des modifications proposées par votre commission économique, pour autant que le règlement lui-même n'entre en vigueur dans un avenir prévisible.

- d) L'exécutif pourrait, dans un premier règlement, fixer les éléments ci-dessus à titre transitoire et en même temps définir les principales caractéristiques du régime fiscal qui serait appliqué à partir de l'étape suivante. Les particularités de ce régime pourraient être réservées à un second règlement. Ce règlement devrait tenir compte des répercussions qui se manifesteraient éventuellement aussi bien sur les budgets nationaux que sur la structure de la production, du commerce et de la consommation, en vue d'éviter de créer des conditions ruineuses de concurrence. »

Les tenants de cette proposition sont restés minoritaires au sein de la commission des finances et des budgets ; elle a été rejetée par 5 voix contre 2 et 3 abstentions.

80. La deuxième tendance consiste :

- d'une part à ne pas prévoir, dans le domaine fiscal, des facilités particulières d'écoulement pour les produits manufacturés à base de tabacs produits dans la Communauté, mais de réserver un certain soutien aux planteurs de la Communauté plutôt dans la partie agricole de l'ensemble des propositions présentées par la Commission des Communautés européennes ;
- d'autre part de démarrer dans une première phase l'harmonisation fiscale.

Les tenants de ces propositions étaient majoritaires au sein de la commission.

81. Pour la première phase, il est proposé :

- a) jusqu'à un seuil inférieur, une accise telle qu'elle est proposée par la Commission ;
- b) jusqu'au seuil supérieur, un taux proportionnel de l'accise tel qu'il est proposé par la Commission ;
- c) au-delà du seuil supérieur la dégression commence avec un taux de 40 %.

Contrairement à la proposition de la Commission, il n'y aurait qu'un point de rupture dans la dégression.

Selon cette proposition — tout comme selon celle de la Commission — la fixation du taux des accises sur le tabac serait laissé au libre choix des États membres.

82. Selon la proposition de la Commission, les seuils doivent être fixés comme suit :

- le seuil inférieur à un prix sortie usine de 2,4 u.c. pour 1.000 cigarettes
- le seuil moyen à un prix de sortie usine de 3,2 u.c. pour 1.000 cigarettes
- le seuil supérieur à un prix de sortie usine de 3,6 u.c. pour 1.000 cigarettes.

Pour les motifs exposés plus haut, la commission a estimé que ces seuils n'étaient pas acceptables.

Plusieurs tableaux ont été soumis à la commission sur les prix probables des cigarettes dans les États membres dans l'hypothèse où il serait laissé à la faculté des États membres de fixer les seuils à l'intérieur d'une fourchette.

83. Si la faculté est laissée aux États membres en ce qui concerne la fixation des seuils, il est évident que chaque État membre choisira les seuils qui modifieront le moins la structure des prix actuelle. Aussi, l'harmonisation aura-t-elle une réper-

cussion plus faible que dans la proposition de l'exécutif. La commission est toutefois d'avis qu'étant donné les difficultés — non seulement les systèmes fiscaux mais aussi les niveaux des prix doivent être harmonisés — on doit se contenter de cette répercussion plus faible au cours d'une première phase.

84. La commission considère l'idée d'une fourchette fixant l'écart entre le seuil inférieur et le seuil supérieur comme un progrès réel dans la voie de l'harmonisation. Cela promettrait de maintenir les prix à l'intérieur d'un éventail déterminé, ce qui faciliterait par la suite le rapprochement.

La commission propose comme écart entre le seuil inférieur et le seuil supérieur un montant d'au maximum 2 u.c. et au minimum de 0,5 u.c.

85. La commission des finances et des budgets propose, par 6 voix contre 3 et une abstention, un seuil inférieur situé entre 2,25 et 4,75 u.c. et, par 6 voix contre 3 et 2 abstentions, un seuil supérieur dont l'écart avec le seuil inférieur ne peut être ni inférieur de 0,5 u.c. ni supérieur de 2 u.c.

#### *Autres tabacs manufacturés*

86. D'autres questions de moindre importance, mais qui ne sont cependant pas de détail, sont apparues :

Au paragraphe 1 de l'article 3, il est question de prix *maxima* de vente au détail, ce qui est conforme à l'esprit du règlement. Il convient donc de reprendre ce même terme au terme paragraphe 2.

*L'article 3, paragraphe 2* est à modifier comme suit :

« Toutefois, aux seules fins de faciliter la perception de l'accise, les États membres peuvent fixer, par groupe de tabacs manufacturés, un barème des prix *maxima* de vente au détail, à condition... »

87. La commission des finances et des budgets partage l'avis de la commission économique au sujet des autres tabacs manufacturés, avis dans lequel il est dit :

« Les taux d'imposition élevés appliqués dans les pays à monopole gênent considérablement l'écoulement des cigares et cigarillos. Le seuil d'imposition inférieur ne devrait pas dépasser 4,5 u.c. pour 1 000 unités, sous peine de placer l'industrie des cigares dans une situation difficile, et de désavantager la consommation de ses produits spécifiques.

Les cigarillos de type voltigeur, bien qu'ils soient fabriqués sur des machines à distributeur et munis d'une cape, devraient être imposés comme des cigarettes, cela afin d'obtenir une délimitation nette entre cigarettes et cigarillos. Pour

établir cette distinction, il conviendrait de retenir, conformément à la législation en vigueur de l'Allemagne, principal pays sans monopole, les critères suivants :

poids limite de 2,3 grammes et fabrication sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur.

Le tabac à priser et le tabac à mâcher ne présentent guère d'intérêt du point de vue fiscal et ne sont d'ailleurs que très faiblement taxés dans la plupart des pays membres, quand ils le sont. Une taxation basée sur les tarifs maxima proposés par la Commission rendrait impossible l'écoulement de ces produits. Quant aux timbres fiscaux, dont il n'a pas encore été fait usage jusqu'ici et qui, en raison de la nature de l'emballage, devraient être apposés à la main, ils entraîneraient une augmentation des coûts. En conséquence, en raison de leur rendement fiscal nul, de la protection dont bénéficient leurs fabricants et afin de conserver la structure actuelle de la consommation, ces produits spéciaux ne devraient être soumis à aucune imposition.

De même, votre commission économique estime inopportun une égalité de traitement fiscal pour le tabac à coupe fine et pour les autres tabacs à fumer, eu égard à ses répercussions sur le plan pratique. »

88. Aussi, la commission des finances et des budgets propose :

a) De modifier l'article 4, paragraphe 2, comme suit :

« Sont considérés comme groupe des tabacs manufacturés :

- les cigarettes et cigarillos d'un poids limite de 2,3 gr. et fabriqués sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur,
- les cigares et autres cigarillos,
- le tabac à fumer à coupe fine (jusqu'à 1,5 mm de largeur),
- le tabac à fumer (autre qu'à coupe fine) ».

b) De modifier l'article 8 comme suit :

« Pour autant que les taux proportionnels de l'accise applicables aux groupes de tabacs manufacturés autres que les cigarettes dépassent :

- 25 % pour les cigares et cigarillos pesant moins de 4 grammes par pièce et dont la cape est placée mécaniquement comme du papier à cigarettes,
- 18 % pour les autres cigares et cigarillos,
- 40 % pour le tabac à fumer à coupe fine,
- 25 % pour le tabac à fumer autre qu'à coupe fine,

ces taux doivent être assortis d'une dégression dont le montant et les modalités sont déterminés

par le Conseil statuant sur proposition de la Commission par voix de directive portant effet au 1<sup>er</sup> janvier 1970 au plus tard.

#### *Production des petites entreprises*

89. Enfin, la question de la protection des petites entreprises se pose. Dans son avis, la commission économique s'exprime comme suit :

« Afin de préserver la compétitivité des petites entreprises, il conviendrait de donner aux États membres avant tout la possibilité d'accorder des allègements fiscaux à l'intérieur de certaines limites. A cet égard, on pourrait s'inspirer des paragraphes 81 à 86 de la loi allemande concernant l'accise sur les tabacs, qui fixent la législation du principal pays non détenteur de monopole, en la matière. Étant donné que ce problème résulte de l'imposition élevée de la consommation, et de l'effet de multiplication qui en découle, il n'y a pas lieu de le considérer sous l'angle de la politique industrielle générale.

La possibilité d'accorder un tel allègement fiscal pourrait être vitale pour certains secteurs de l'industrie des tabacs manufacturés, notamment de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas. Dans ces trois États membres, nombre d'entreprises productrices de tabacs manufacturés sont pour une large part uniquement axées, en ce qui concerne leur dimension, sur le marché du Benelux, qui forme d'ores et déjà une certaine unité. Cependant, à l'échelle de la Communauté, ces entreprises doivent être considérées comme des entreprises de petites dimensions. C'est pourquoi il est nécessaire que la proposition prévoie les mesures propres à assurer que les petites entreprises ne seront pas désavantagées par l'effet de multiplication.

L'exécutif a défendu auprès de votre commission l'opinion selon laquelle, dans les cas où des aides aux petites entreprises seraient nécessaires, ces aides devraient être consenties en particulier, et cela non pas sous forme d'allègements fiscaux, mais sous forme d'autres mesures. En pareil cas cependant, on ne pourrait se fonder que sur l'article 92, paragraphe 3, d, du traité, en vertu duquel :

« Peuvent être considérées comme comptables avec le marché commun :

.....  
.....  
.....

d) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. »

Du fait de l'opinion déjà maintes fois exprimée du Parlement européen, selon laquelle les aides ne devraient être accordées que dans des cas particuliers vraiment justifiés et dans toute la

mesure du possible de manière sélective et dégressive, on peut se demander si des aides sont réellement le moyen le plus approprié. De toute manière, le mécanisme à mettre en œuvre serait trop lourd ; ce n'est pas le cas des allègements fiscaux qui semblent donc plus opportuns.

Les États membres devraient par conséquent être habilités à accorder aux petites et moyennes entreprises, pour encourager leur productivité, certains allègements fiscaux délimités avec précision selon des critères communautaires. La commission souhaite que le système fiscal communautaire ultérieur soit conçu de sorte que de telles aides ne soient plus nécessaires.

90. C'est pourquoi la commission des finances et des budgets propose d'insérer entre les articles 8 et 9, l'article 8 bis suivant :

« Article 8 bis

Les États membres peuvent accorder aux entreprises petites et moyennes les allègements fiscaux suivants :

- jusqu'à 40 % pour les cigares et autres cigarillos et le tabac à fumer,
- jusqu'à 31 % pour le tabac à coupe fine,
- jusqu'à 13 % pour les cigarettes et les cigarillos assimilés aux cigarettes d'un poids limite de 2,3 grammes, fabriqués sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur.

L'allègement fiscal ne peut être accordé lorsque le chiffre d'affaires calculé conformément à l'article 6, paragraphe 2, dépasse par trimestre :

- 1) pour les tabacs manufacturés de toute sorte, au total 1.600.000 u.c.  
ou
- 2) pour les cigarettes et cigarillos assimilés aux cigarettes d'un poids limite de 2,3 grammes, fabriqués sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur au total 1.450.000 u.c.  
ou
- 3) pour les cigarettes et autres cigarillos, tabac à coupe fine ou tabac à fumer, au total 300.000 u.c.  
ou
- 4) pour les cigares et autres cigarillos 200.000 u.c.  
ou

- 5) pour le tabac à coupe fine 200.000 u.c.  
ou
- 6) pour le tabac à fumer 75.000 u.c.»

*Autres observations*

91. Il est possible que même une harmonisation fiscale modifiée dans l'esprit des propositions faites plus haut se traduise par un important déficit fiscal qui ne serait pas compatible avec une interprétation, même extensive, de l'article 90 du traité de la C.E.E. Dans ce cas, il faudrait en revenir à l'idée d'une *péréquation financière* entre les États membres que l'exécutif a refusée en un premier temps. Tôt ou tard, on n'échappera pas à une telle réglementation, car on ne peut s'attendre à ce qu'un équilibre des intérêts financiers soit trouvé pour l'harmonisation de tous les impôts à la consommation. Si l'on ne veut pas, lors de l'harmonisation des accises spécifiques, déboucher sur une impasse sans issue — on en a un avant-goût avec le sort réservé à l'harmonisation des impôts frappant la consommation du tabac — il faudra bien en venir à une telle échappatoire. Les auteurs du rapport « Neumark » ont présenté cette proposition parce qu'ils avaient parfaitement saisi le problème.

La commission a sans doute de sérieuses raisons pour ne pas proposer déjà une péréquation financière dans l'harmonisation des impôts frappant la consommation de tabac. Cependant, les intérêts fiscaux — sans parler de la protection juridique que leur accorde les articles 6 et 90 du traité — ont une portée politique de la plus haute importance. Les bagatelliser ne pourrait qu'indisposer de part et d'autre.

92. Les discussions tant actuelles que futures sur l'harmonisation des accises pourraient être grandement facilitées si l'on connaissait, tout au moins dans leurs grandes lignes, l'ensemble des propositions relatives à l'harmonisation des accises spécifiques. Il serait alors possible d'acquérir une meilleure vue d'ensemble de la compensation entre les divers intérêts fiscaux. La commission ignore si l'exécutif peut et veut mettre ses cartes sur table ; elle ne méconnaît pas qu'agir ainsi serait peut-être inopportun.

Mais aussi longtemps qu'il n'est pas possible de prévoir une compensation dans le cadre de l'harmonisation globale, il conviendra de grouper chaque fois deux ou plusieurs propositions sur l'harmonisation des accises qui permettraient une compensation approximative des intérêts fiscaux. On éviterait ainsi, à tout le moins, l'idée que la Commission néglige les intérêts légitimes que les États membres portent à leurs recettes fiscales.

## Avis de la commission économique

Rédacteur : M. De Winter

Par lettre du 21 août 1967, le président du Parlement européen a prié la commission économique d'élaborer, à l'intention de la commission des finances et des budgets, un avis sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement concernant les impôts frappant la consommation de tabacs manufacturés autres que les taxes sur le chiffre d'affaires ainsi qu'à un projet de résolution concernant l'accise sur les tabacs manufacturés.

Au cours de sa réunion du 4 octobre 1967, la commission économique a chargé M. De Winter de rédiger cet avis.

La commission économique a analysé la proposition de la Commission au cours de sa réunion du 9 novembre 1967. Elle a examiné l'avis en avant-projet au cours de sa réunion du 11 octobre, et en projet lors de ses réunions des 31 octobre, 15 novembre 1968 et 30 janvier 1969. Lors de cette dernière réunion, la commission a adopté le projet d'avis à l'unanimité.

Étaient présents : Mme Elsner, présidente, MM. Starke, vice-président, De Winter, rédacteur, Apel, Behrendt, Borocco, Califice, Dichgans, Mlle Lulling, MM. Ramaeckers, Riedel.

### I — Introduction

1. La proposition considérée fait partie d'un groupe de quatre propositions devant aboutir à l'établissement d'un marché commun du tabac et des tabacs manufacturés et qu'il est nécessaire par conséquent de considérer comme un tout.

La commission économique tient à constater avant tout qu'elle approuve en principe une harmonisation des régimes d'imposition frappant le tabac et se trouve par conséquent en accord sur ce point avec la Commission. Toutefois, après avoir longuement consulté un grand nombre d'experts et avoir discuté avec eux, elle est parvenue à l'opinion que le système proposé par la Commission n'est pas de nature à conduire à une harmonisation satisfaisante.

Votre commission économique s'attachera surtout, dans son avis, à l'effet que cette proposition peut avoir sur la concurrence et sur les courants commerciaux. En vertu de l'article 3, f, du traité de la C.E.E., le marché commun doit être réalisé notamment par l'établissement d'un régime « assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun ». Il convient donc d'examiner si la proposition répond à cet objectif des parties signataires du traité.

2. De l'avis de la commission économique, les incidences économiques résultant de l'adoption du régime fiscal proposé sont à examiner compte tenu des points suivants :

a) Le régime doit être neutre en matière de concurrence, autrement dit il ne doit, en aucun cas, favoriser le mouvement de concentration. Ceci plaide en faveur d'un éventail de prix qui ne

limiterait pas uniquement la concurrence à la lutte entre marques établies sur le marché.

b) Le régime doit être neutre à l'égard de tous les produits fabriqués dans les différents pays de la Communauté : il devrait donc permettre la pratique d'un prix avantageux pour la cigarette bon marché, sans pour autant que cet avantage provoque une perte trop sensible de la position sur le marché des cigarettes à prix moyen ou élevé. A l'inverse, cette échelle de prix devrait être établie en sorte que, dans le cadre de la libération des échanges, les catégories de cigarettes à prix moyen ou élevé puissent conquérir une position appropriée sur le marché des pays détenant un monopole.

c) Du point de vue de l'économie générale, le système devrait également assurer un équilibre entre les intérêts des producteurs et des importateurs de la Communauté. Ce qui signifie en définitive qu'il y a lieu de garantir un revenu suffisant au producteur sans que la production augmente, tout en évitant que les importations de tabac ne subissent une baisse de volume ou une hausse des prix, afin de ne pas léser les intérêts de la Communauté dans ses échanges commerciaux avec les pays tiers exportateurs de tabac, et de prévenir ainsi des mesures de rétorsion.

Ce dernier problème a également été abordé dans le cadre de l'avis rédigé par votre commission économique à l'intention de la commission de l'agriculture, compétente au fond, sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement sur la création d'une organisation commune de marché pour le tabac brut.

3. Face aux deux pays à monopole, la France et l'Italie, la production dans les autres pays n'est nullement disséminée entre une multitude de petits producteurs se faisant concurrence. En Allemagne, les besoins sont couverts, à concurrence de 50 %, par trois marques de cigarettes et, aux Pays-Bas, à concurrence de 45 % par deux marques. En Allemagne, trois entreprises produisent 86 % des cigarettes offertes sur le marché, en Belgique, cinq fabricants se partagent 82 % de la production, et aux Pays-Bas quatre fabricants fournissent 64 % de la production.

Si nous parlons surtout des cigarettes, c'est parce que celles-ci représentent, selon l'État membre considéré, de 80 à 90 % de l'ensemble de la consommation de tabac manufacturé.

La structure monopolistique ou, dans les États n'ayant pas de monopole, oligopolistique de la production, surtout en ce qui concerne les cigarettes, se répercute aussi sur la structure du réseau de distribution. Elle est encore renforcée par le régime des prix fixes, pour lequel seule la Belgique ne possède pas de législation en la matière. Le commerce des cigarettes se résume en fait à une opération matérielle de répartition de la marchandise. Les cigares et les tabacs à pipe sont les seuls produits pour lesquels une certaine concurrence est encore possible.

## II — La proposition de l'exécutif

### 1. Objectifs généraux

5. La proposition de la Commission prévoit l'établissement progressif du marché commun des tabacs manufacturés. Même dans le cas où la proposition serait adoptée rapidement, les délais envisagés ne sauraient être respectés qui prévoient l'entrée en vigueur des dispositions d'application avant le 1<sup>er</sup> janvier 1970, l'introduction du régime fiscal uniforme au 1<sup>er</sup> janvier 1970 et l'unification des taux sur cette base pour le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Le règlement à l'étude n'aborde pas la question de l'unification des taux d'imposition. Il se borne à prévoir un régime fiscal uniforme pour les tabacs, condition indispensable d'une unification ultérieure des taux d'imposition.

6. Toute considération de politique économique et financière doit partir du fait que la consommation de tabac est dans tous les États membres l'une des sources essentielles de l'impôt. Le but primordial d'une imposition des tabacs doit donc être d'utiliser cette source d'impôts d'une manière convenable et adéquate. Cela présuppose l'existence d'un régime fiscal permettant une telle utilisation.

Avec l'application du régime proposé par la Commission, une telle éventualité dispose de chances restreintes de réalisation, étant donné que ce système tend fortement vers une réduction des prix.

### 2. Concurrence sur le marché des cigarettes et influence fiscale

7. Le régime fiscal doit également n'avoir aucune incidence sur le libre jeu de la concurrence. Tel est le cas lorsque des différences dans la valeur des produits, qui s'expriment dans des prix de ces-

sion/fabrique différents, se reflètent dans une mesure convenable — tout comme dans tous les autres secteurs de l'économie —, dans les prix des produits au stade final.

Dans l'éventualité d'une application du régime proposé par la Commission, les différences entre les prix de cession dans le cadre de la zone de fiscalité proportionnelle auraient pour effet d'augmenter ou d'abaisser le prix de vente au détail de cinq fois pour un impôt sur les tabacs de 60 %, une taxe sur le chiffre d'affaires de 10 % (du prix de vente au détail) et une marge commerciale de 10 %, et de dix fois dans le cas d'un impôt sur les tabacs de 70 %, d'une taxe sur le chiffre d'affaires de 10 % et d'une marge commerciale de 10 %.

De telles distorsions de prix ne sauraient être considérées comme neutres sur le plan de la concurrence. Elles favorisent, dans des proportions démesurées, l'écoulement de cigarettes de qualité inférieure et rendraient beaucoup plus difficile l'écoulement des cigarettes de qualité supérieure.

8. Par conséquent, le régime proposé par la Commission n'est pas neutre à l'égard de tous les produits, pas plus qu'il n'assure un équilibre entre les intérêts des producteurs et les intérêts des importateurs de la Communauté.

Il n'est pas neutre à l'égard de tous les produits puisque favorisant, comme on l'a dit précédemment, l'écoulement des tabacs à bas prix manufacturés à partir de tabacs communautaires, aux dépens des tabacs manufacturés de prix élevé et moyen, fabriqués à partir de tabacs importés.

9. Il n'est pas souhaitable que le régime proposé par la Commission conduise à réduire la qualité des tabacs manufacturés. Une telle réduction de la qualité compromettrait l'écoulement et conduirait à déplacer les courants traditionnels d'importations de tabacs en provenance des pays tiers, qui comptent sur ces exportations pour pouvoir, de leur côté, acheter des produits communautaires.

10. Un impôt proportionnel, comme le propose la Commission, incite fortement, en raison de l'effet de multiplication, à réduire les prix et entraîne, par conséquent, une baisse de la qualité. En effet, dans la zone de fiscalité proportionnelle, toute réduction du prix de cession se répercuterait, multipliée par cinq à dix, sur le prix de vente au détail. C'est précisément dans cette zone que les prix des cigarettes seraient comprimés, au détriment du revenu de l'impôt, sous la poussée de la concurrence.

### 3. Influences sur le produit de l'impôt

11. Votre commission économique doit, elle aussi, tenir compte du fait qu'aucun État membre ne peut renoncer dans une proportion essentielle aux recettes provenant de la perception de l'impôt sur la consommation des tabacs manufacturés. La Commission n'a pu réfuter de manière concluante l'affirmation selon laquelle l'adoption du régime et des taux uniformes proposés représenterait pour l'Allemagne, principal État à ne pas détenir de monopole, une perte de 1,5 à 2 milliards de DM sur le montant annuel des recettes provenant de l'impôt sur les tabacs, qui s'élève actuellement à 5 mil-

liards de DM. Une compensation de cette perte par le relèvement dans ce pays des taux d'imposition ne serait possible qu'aussi longtemps que ces taux ne font pas l'objet d'une harmonisation et présupposerait en outre que la nouvelle hausse des prix entraînée par ce relèvement n'aboutisse pas à une baisse de la consommation ou une désaffection du consommateur au profit de catégories de prix plus bas. Dans le meilleur des cas, ce ne pourrait être qu'un moyen de résoudre provisoirement le problème des pertes en recettes fiscales, mais il n'apporterait en aucun cas une solution définitive, sans compter qu'il ne contribuerait d'aucune façon à résoudre les autres problèmes dont il a été question.

Cependant, on ne saurait raisonnablement exiger d'un État membre qu'il renonce sans contre-partie à 40 % des recettes provenant de l'impôt sur les tabacs, si l'on considère notamment que cette perte correspondrait à environ 2,5 % du budget de l'Allemagne.

#### 4. Influences sur la structure de la production dans le secteur des cigarettes

12. La proposition de l'exécutif prévoit une zone de fiscalité proportionnelle assortie de deux seuils de dégressivité. Même si le niveau des seuils déterminant les zones de fiscalité dégressive ou le nombre de ces seuils et le taux de dégressivité étaient modifiés, il en résulterait une mutation complète de la structure du marché des cigarettes et aussi d'autres secteurs du marché des tabacs manufacturés, effet que les experts consultés ont confirmé à votre commission.

13. Sans doute, une certaine mutation du marché est-elle une conséquence naturelle de la suppression des frontières douanières et fiscales. Mais il ne faut pas que, par suite des dispositions qui sont prises à cette fin, les fabricants d'un ou de plusieurs États membres ne soient plus en mesure d'écouler leurs produits. Si le système de la Commission était adopté, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas seraient inondés de cigarettes de catégorie de prix et de qualité inférieures en provenance des pays détenteurs d'un monopole. Bien entendu, l'industrie allemande serait tout à fait en mesure de produire et d'offrir des cigarettes similaires. Elle pourrait aussi, dans l'hypothèse où les nouvelles dispositions tendant à l'harmonisation des monopoles seraient mises en vigueur conformément aux amendements proposés par votre commission économique, exporter, le cas échéant, ses produits de qualité supérieure dans d'autres États membres.

14. L'industrie des cigarettes des pays du Benelux, qui produit essentiellement des cigarettes de qualité et de prix moyens, ne parviendrait pas à faire face à cette situation. La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas seraient submergés par les produits des pays à monopole mais aussi de l'Allemagne, favorisés sur le plan des prix. Il serait difficile pour ces pays de chercher à repousser l'assaut en prenant des mesures de reconversion, étant donné les dimensions réduites de leurs établissements et entreprises de transformation des tabacs, rapportées à l'échelle de la Communauté.

15. Même si votre commission économique estime devoir laisser à la commission des finances et des

budgets, compétente au fond, le soin de fixer en détail des contre-propositions à faire d'un point de vue fiscal, il n'en reste pas moins nécessaire de répartir aussi uniformément que possible les modifications de structure requises sur le marché des cigarettes entre tous les États membres. Il s'agit d'éviter que, pour des raisons fiscales, la production des tabacs manufacturés de tel ou tel État membre ne soit conduite à la ruine.

Le régime fiscal doit être établi en fonction de la situation existant dans une économie concurrentielle. Il ne saurait donc — comme le fait le système proposé par la Commission — poser en principe que les marges commerciales ne sont pas variables. C'est là un point qui devrait, lui aussi, être pris en considération dans les contre-propositions ci-dessus mentionnées.

#### 5. Autres tabacs manufacturés

16. D'autre part, votre commission n'a pu se défendre de l'impression que l'exécutif, eu égard au rôle majeur que jouent les cigarettes sur le marché des tabacs manufacturés, a accordé moins d'attention aux autres produits. Il s'impose donc de reconsidérer la question.

17. Les taux d'imposition élevés appliqués dans les pays à monopole gênent considérablement l'écoulement des cigares et cigarillos. Le seuil d'imposition inférieur ne devrait pas dépasser 4,5 u.c. pour 1.000 unités, sous peine de placer l'industrie des cigares dans une situation difficile, et de désavantager la consommation de ses produits spécifiques.

Les cigarillos du type voltigeur, bien qu'ils soient fabriqués sur des machines à distributeur et munis d'une cape, devraient être imposés comme des cigarettes, cela afin d'obtenir une délimitation nette entre cigarettes et cigarillos. Pour établir cette distinction, il conviendrait de retenir, conformément à la législation en vigueur de l'Allemagne, principal pays sans monopole, les critères suivants :

poids limite de 2,3 grammes et fabrication sous enveloppe de tabac folié (tabac en rouleaux) au moyen d'une machine à distributeur.

18. Le tabac à priser et le tabac à mâcher ne présentent guère d'intérêt du point de vue fiscal et ne sont d'ailleurs que très faiblement taxés dans la plupart des pays membres, quand ils le sont. Une taxation basée sur les tarifs maxima proposés par la Commission rendrait impossible l'écoulement de ces produits. Quant aux timbres fiscaux, dont il n'a pas encore été fait usage jusqu'ici et qui, en raison de la nature de l'emballage, devraient être apposés à la main, ils entraîneraient une augmentation des coûts. En conséquence, en raison de leur rendement fiscal nul, de la protection dont bénéficient leurs fabricants et afin de conserver la structure actuelle de la consommation, ces produits spéciaux ne devraient être soumis à aucune imposition.

19. De même, votre commission économique estime inopportun une égalité de traitement fiscal pour le tabac à coupe fine et pour les autres tabacs à fumer, eu égard à ses répercussions sur le plan pratique.

En effet, dans tous les pays de la C.E.E., le marché du tabac à fumer accuse une forte concentration du chiffre d'affaires sur les catégories de tabac de prix inférieurs. Ce phénomène s'explique par l'imposition optimale qui frappe ces catégories. Les tentatives faites par certaines entreprises pour lancer les tabacs à coupe fine de catégories de prix supérieures ont le plus souvent échoué du fait que le tabac à coupe fine est surtout consommé par les fumeurs qui roulent leurs cigarettes eux-mêmes. Lorsque le prix devient trop élevé, ce type de fumeur se tourne souvent vers les cigarettes manufacturées, ce qui rend pour ainsi dire impossible l'écoulement du tabac à coupe fine des catégories de prix supérieures. Il n'y a guère d'exception que lorsque le tabac à coupe fine est un tabac spécialement destiné aux fumeurs de pipe, par exemple un « medium cut » ou un « flake cut », qui compte généralement au nombre des tabacs des catégories de prix supérieures.

Le tabac à fumer uniquement destiné à la pipe devrait, par conséquent, être soumis à une fiscalité moins lourde, le cas échéant dégressive ; appliquée aux catégories de prix supérieures, la dégressivité offre aux fabricants la possibilité de satisfaire les préférences de cette catégorie de fumeurs pour des tabacs de haute qualité.

#### 6. Protection des petites entreprises

20. Afin de préserver la compétitivité des petites entreprises, il conviendrait de donner aux États membres avant tout la possibilité d'accorder des allègements fiscaux à l'intérieur de certaines limites. A cet égard, on pourrait s'inspirer des paragraphes 81 à 86 de la loi allemande concernant l'accise sur les tabacs, qui fixent la législation du principal pays non détenteur de monopole, en la matière. Étant donné que ce problème résulte de l'imposition élevée de la consommation, et de l'effet de multiplication qui en découle, il n'y a pas lieu de le considérer sous l'angle de la politique industrielle générale.

21. La possibilité d'accorder un tel allègement fiscal pourrait être vitale pour certains secteurs de l'industrie des tabacs manufacturés, notamment de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas. Dans ces trois États membres, nombre d'entreprises productrices de tabacs manufacturés sont pour une large part uniquement axées, en ce qui concerne leur dimension, sur le marché du Benelux, qui forme d'ores et déjà une certaine unité. Cependant, à l'échelle de la Communauté, ces entreprises doivent être considérées comme des entreprises de petites dimensions. C'est pourquoi il est nécessaire que la proposition prévoie les mesures propres à assurer que les petites entreprises ne seront pas désavantagées par l'effet de multiplication.

22. L'exécutif a défendu auprès de votre commission l'opinion selon laquelle, dans les cas où des aides aux petites entreprises seraient nécessaires, ces aides devraient être consenties en particulier, et cela non pas sous forme d'allègement fiscaux, mais sous forme d'autres mesures. En pareil cas cependant, on ne pourrait se fonder que sur l'article 92, paragraphe 3, d, du traité, en vertu duquel :

« Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

.....  
 .....  
 .....  
 .....

d) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. »

En conséquence de l'opinion déjà maintes fois exprimée du Parlement européen, selon laquelle les aides ne devraient être accordées que dans des cas particuliers vraiment justifiés et autant que possible seulement de manière sélective et dégressive, on peut se demander si des aides sont réellement le moyen le plus efficace en l'occurrence. De toute manière, le mécanisme à mettre en œuvre serait trop lourd, ce qui n'est pas le cas des allègements fiscaux.

Les États membres devraient par conséquent être habilités à accorder aux petites et moyennes entreprises, pour encourager leur productivité, certains allègements fiscaux délimités avec précision selon des critères communautaires. La commission souhaite que le système fiscal communautaire ultérieur soit conçu de telle sorte que de telles aides ne soient plus nécessaires.

#### III — Conclusion de la commission économique

23. Eu égard aux considérations précitées, votre commission économique regrette de ne pouvoir se rallier à la proposition de l'exécutif, à moins que cette proposition ne soit profondément remaniée. La proposition remaniée devrait être à nouveau soumise au Parlement européen afin de permettre à ce dernier de prendre à nouveau position. Tant que cet avis à émettre sur la base de proposition remaniées n'aura pas été formulé, la procédure de consultation ou sa conclusion doivent être suspendues.

24. La proposition remaniée pourrait comporter deux phases dont la première — en tant que phase transitoire — permettrait une grande souplesse. A cet égard, les éléments suivants pourraient être pris en considération :

a) Si le règlement relatif à la création d'une organisation commune de marché pour les tabacs bruts ne devait pas entrer en vigueur, le règlementation relative à la culture du tabac brut devrait, dans une première phase, demeurer du ressort du pays producteur, auquel cas il y aurait lieu d'envisager l'intervention de paiements compensatoires.

La réorganisation de la culture du tabac devrait être effectuée suivant l'intérêt du consommateur des pays de la Communauté. Le but des règlements communautaires ne saurait être d'harmoniser le goût des consommateurs.

b) Le système d'impôts à la consommation resterait temporairement inchangé. En Allemagne, une nouvelle catégorie de prix, plus basse, serait introduite au bénéfice des cigarettes contenant au moins 50 % de tabac communautaire. La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas devraient



adopter un règlement approprié, pour autant que cet effet n'est pas encore atteint.

De telles mesures permettraient aux industries nationales de mieux s'adapter à l'évolution future.

- c) Les monopoles commerciaux introduiraient les facilités prévues par le projet de règlement sur les monopoles, compte étant tenu des modifications proposées par votre commission économique, pour autant que le règlement lui-même n'entre pas en vigueur dans un avenir prévisible <sup>(1)</sup>.
- d) L'exécutif pourrait, dans un premier règlement, fixer les éléments ci-dessus à titre transitoire et en même temps définir les principales caractéristiques du régime fiscal qui serait appliqué à partir de l'étape suivante. Les particularités de ce régime pourraient être réservées à un second règlement. Ce règlement devrait tenir compte des répercussions qui se manifesteraient éventuellement aussi bien sur les budgets nationaux que sur la **structure de la production, du commerce** et de la consommation, en vue d'éviter de créer des conditions ruineuses de concurrence.

Le régime fiscal à appliquer

- doit permettre d'obtenir des recettes fiscales satisfaisantes,

— doit conduire à une imposition neutre du point de vue de la concurrence,

— ne doit pas conduire à une baisse de la qualité des tabacs manufacturés,

— doit être adapté aux conditions d'une économie concurrentielle,

— doit respecter l'équilibre entre les intérêts des planteurs et ceux du commerce extérieur.

25. Compte tenu de toutes ces considérations, votre commission économique prie la commission des finances et des budgets, compétente au fond, de reprendre ses propositions dans son rapport. Elle rappelle que la manière dont l'harmonisation de cette première accise spéciale sera réalisée constituera un exemple pour toutes les autres mesures du même ordre.

#### IV — **Projet de résolution du Conseil**

26. En raison des explications qui précèdent, votre commission économique prie la commission des finances et des budgets, **compétente au fond**, de ne pas donner son approbation au projet de résolution du Conseil, tel qu'il lui est actuellement soumis et d'inviter la Commission des Communautés européennes à présenter de nouvelles propositions.

<sup>(1)</sup> Rapporteur : M. De Winter - PE 20.317.

## ANNEXE II

## Prix de vente au détail en appliquant une fourchette de 3 à 4,5 u.c.

*Belgique*

Marque de cigarette	Bastos	HB	Différence	%
Prix de cession actuel	3,78	4,68	0,90	123,81
Prix de vente actuel	13,20	18,50	5,30	140,15
Seuil 3,5 u.c.	14,00	16,98	2,98	121,28

*Allemagne*

Marque de cigarette	HB	Gauloise	Différence	%
Prix de cession actuel	4,68	2,70	1,98	173,33
Prix de vente actuel	22,73	22,50	0,23	101,02
Seuil 4,5 u.c.	22,72	19,59	3,13	115,96

*France*

Marque de cigarette	Gauloise	HB	Différence	%
Prix de cession actuel	2,70	4,68	1,98	173,33
Prix de vente actuel	13,50	25,32	11,82	187,5
Seuil inférieur 3,0 u.c. et taux d'accise actuel (67,80 %)	14,66	21,26	6,60	145,02
Seuil moyen 3,5 u.c. et taux d'accise 70 %	14,00	19,57	5,57	139,78

*Italie*

Marque de cigarette	Nazionali	HB	Différence	%
Prix de cession actuel	2,09	4,68	2,59	223,92
Prix de vente actuel	14,40	30,40	16,00	211,11
Seuil 3,0 u.c. et taxe d'accise actuelle	19,72	28,85	9,13	146,30
Seuil 3,2 u.c. et taxe d'accise de 74,5 %	16,09	24,36	8,27	151,46

*Luxembourg*

Marque de cigarette	Maryland	Gauloise	Différence	%
Prix de cession actuel	3,85	2,70	1,15	142,50
Prix de vente actuel	12,80	9,00	3,80	142,22
Seuil 3,2 u.c. et taxe relevée de 58,60 à 59,60 %	12,83	10,10	2,73	127,03

*Pays-Bas*

Marque de cigarette	Stuyvesant	Gauloise	Différence	%
Prix de cession actuel	4,25	2,70	1,55	157,41
Prix de vente actuel	20,72	13,50	7,22	153,40
Seuil 3 u.c. et taux d'accise actuel	20,50	14,63	5,87	140,12
Seuil 3,5 u.c.	20,50	16,165	4,34	126,82